Ueber das Wesen und die Wirkungen der

Zollunion

insbesondere über die Frage, inwieweit die Staatssouveränität durch die Zollunion beeinträchtigt wird

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor juris utriusque
der hohen juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Arnošt Ehrman
lic. rer. pol. et jur.
von Kralovsky Chlumec, Č. S. R.

Buchdruckerei W. Friedli, Aarbergergasse 42, Bern
1942

Die Fakultät hat diese Arbeit am 16. Juli 1942 auf Antrag von Prof. Dr. A. Homberger als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt

Seite

Einleitung 5

I. Wesen und Funktion des Zolles 7

3. Funktion des Zolles 9

2. Der Zoll als Rechtsbegriff 8

1. Allgemeines und Terminologisches 7

II. Staat, Souveränität und Zollhoheit 14

1. Staat 14

2. Souveränität 16

3. Zollhoheit 19

III. Wesen und Arten der Zollunion 21

1. Wesen der Zollunion 21

a) Subjekt der Zollunion 21

b) Der Zusammenschluss der Staaten 22

c) Objekt der Zollunion 23

2. Arten der Zollunion 24

a) Die vollständige Zollunion 25

1. Statuierung der Handelsfreiheit 25

2. Angleichung der indirekten Steuern 26

3. Vereinheitlichung des Zolltarifs 27

4. Einvernehmliche Führung der Handelspolitik . . 28

b) Partialzollunion 29

3. Die Zollakzession 29

IV. Die wirtschaftliche Bedeutung der Zollunion 32

V. Die rechtliche Gestaltung der Zollunion 36

1. Allgemeines über Gemeinschaft und Organisation . . 36

2. Die unorganisierte Zollunion 36

3. Die unvollkommen organisierte Zollunion 37

4. Die vollkommen organisierte Zollunion 38

a) in Form eines Bundesstaates 38

b) in Form eines Staatenbundes 40

VI. Zollunion und staatliche Selbständigkeit 45

VII. Neutralität und Zollunionsmitgliedschaft 48

VIII. Die politische Diskussion und der Rechtsstreit um den Curtius-Schoberplan 54

1. „Das Protokoll von Wien" vom 19. März 1931 . . . 54

2. Die politische Diskussion und der Rechtsstreit . . . 57

3. Das Rechtsgutachten den Ständigen Internationalen Gerichtshofs 61

Schlussätze 63

Noten 65

Literatur 71

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547623_0076

Einleitung

In der vorliegenden Arbeit sollen das Wesen und die Wirkungen der Zollunion, insbesondere in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität untersucht werden.

Das Wesen der Zollunion äussert sich in einer bestimmten Gestaltung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Da die Gestaltung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs der Aussenhandelspolitik unterliegt, könnte man auch sagen, die Zollunion sei ein handelspolitisches Mittel zur lösung von zwischenstaatlichen Wirtschaftsproblemen. Durch diese Umschreibung wird scheinbar nahegelegt, die Zollunion sei ein Wirtschaftsproblem. Gwiss kann man die Zollunion unter dem Gesichtspunkt ihrer wirtschaftlichen Bedingungen und Wirkungen betrachten. Indessen wollen wir hier die Zollunion in der Hauptsache vom rechtlichen Standpunkt aus betrachten, und nur der Vollständigkeit halber werden wir kurz auf die wirtschaftliche Bedeutung der Zollunion eingehen. Es ist nämlich zu beachten, dass die Zollunion als Mittel zur Lösung von zwischenstaatlichen Wirtschaftsproblemen dienen soll; also bleibt auch in der Zollunion der Wirtschaftsverkehr ein zwischenstaatlicher. Das bedeutet, dass die Zollunion in ihrem Wesen und in ihren Wirkungen dergestalt sein muss, dass sie die Staatlichkeit ihrer Mitglieder weder unmittelbar aufhebe noch auch nur auf die Dauer gefährde. Diese Betrachtung eröffnet eine Reihe von Fragen staats- und völkerrechtlicher und zum Teil auch rechtspolitischer Natur.

Aus dem Ausdruck „Zollunion" entnehmen wir zunächst, dass der Zoll bei dieser Staatenverbindung (Union) eine bezeichnende Rolle spielt. Wir werden deshalb vorerst das Wesen und die Funktion des Zolles zu betrachten haben. In einem besonderen Kapitel über Staat, Souveränität und Zollhoheit soll insbesondere das Wesen der Souveränität behandelt werden. Sodann sollen Wesen und Arten der Zollunion eingehender dargelegt werden. Darnach sollen die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten der Zollunion untersucht werden.

Es ist eine weit verbreitete und hartnäckig vertretene Ansicht, dass der wirtschaftliche Zusammenschluss in der Zollunion auf die Dauer notwendig zur politischen Verschmelzung führe, wodurch die rechtliche und politische Selbständigkeit der Zollunionsmitglieder untergraben werde. Damit wird dann auch die Frage verbunden, ob die Mitgliedschaft in der Zollunion mit den Verpflichtungen eines (ewig) neutralen Staates vereinbar sei. Auf diese Fragen werden wir in den Kapiteln „Zollunion und staatliche Selbständigkeit" bzw.

„Neutralität und Zollunionsmitgliedschaft" eingehen. Im Anschluss daran werden wir den Rechtsstreit um das deutsch-österreichische Zollunionsprojekt von 1931 näher betrachten.

Damit haben wir die für die vorliegende Arbeit gestellte Aufgabe kurz skizziert. Es ist nur noch Einiges zu der die Zollunion betreffende Literatur zu sagen:

Das wissenschaftliche Gebiet der Zollunion ist kein jungfräulicher Boden mehr; es ist schon viel über die Zollunion gesagt und geschrieben worden. Die allgemeine Literatur ist zwar klein. Es wären zu nennen: Bosc, Zollallianzen und Zollunionen (deutsch von S. Schilder), Berlin 1907; Fischer, Ueber das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bde. II (1864), VII (1866) und VIII (1867); Pentmann, Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Ideen und der Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Jena 1917; Velhagen, Die Zollunion im Völkerrecht, Bielefeld 1932. Auch sind noch eine Reihe von Autoren zu nennen, die bestimmte Zollunionen bzw. Zollunionspläne behandeln: Battaglia, Ein Zoll- und Wirtschaftsbündnis zwischen Oesterreich-Ungarn und Deutschland, Wien 1917; Hohlfeld, Zur Frage einer europäischen Zollunion, Leipzig 1928; Marchal, Unions douanières et organisation européenne, Paris 1929; Weber, Der Deutsche Zollverein, Leipzig 1871. Sodann findet man über die Zollunion kürzere oder längere Abhandlungen sowie verstreute Bemerkungen in den verschiedenen Zweigen der staatsrechtlichen, völkerrechtlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur.

Wir wollen indessen in der vorliegenden Arbeit weniger auf die literarischen Auseinandersetzungen über die Zollunion eingehen, als vielmehr bestrebt sein, die die Zollunion betreffenden Erkenntnisse systematisch darzulegen.

I. Wesen und Funktion des Zolles

1. Allgemeines und Terminologisches

Zölle sind Abgaben, die beim Uebergang von Waren über die Grenze eines bestimmten Gebietes (Zollgebiet) erhoben werden. Da diese Abgaben heute ausschliesslich in Geld entrichtet werden, Zollgebiet und Staatsgebiet in der Regel zusammenfallen, und das zur Zollerhebung berechtigte Subjekt (Träger der Zollhoheit) der Staat ist, kann man den Zoll auch als „eine Geldzahlung, die der Staat bei Einfuhr und Ausfuhr von Waren über seine Landesgrenzen erhebt" [1]), definieren. Man unterscheidet Import-, Export- und Transitzölle, je nachdem, ob die zu verzollende Ware vom Zollausland ins Zollinland eingeführt, vom Zollinland ins Zollausland ausgeführt oder von einem ausländischen Ort nach einem andern ausländischen Ort durch das betreffende Zollgebiet transportiert wird. Von Bedeutung ist praktisch nur der Einfuhrzoll, weshalb man auch unter Zoll schlechthin den Einfuhrzoll versteht. So kennt der schweizerische Zolltarif bei ca. 1400 Einfuhrzollpositionen nur etwa 15 Ausfuhrzollpositionen, während der Durchfuhrzoll dem schweiz. Zollrecht garnicht bekannt ist [2]). Durchfuhrzölle würden übrigens der Internationalen Konvention vom 20. IV. 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs widersprechen. Den Unterscheidungen zwischen spezifischen Zöllen und Wertzöllen zwischen Brutto- und Nettozöllen kommt im Rahmen dieser Arbeit keine Bedeutung zu.

Von Differentialzoll spricht man dann, wenn die Zollansätze auf eine bestimmte Ware, Warengruppe oder auf alle Waren je nach dem Herkunftsland verschieden sind. Es handelt sich um die Bevorzugung bzw. die Benachteiligung bestimmter Länder in der Zollpolitik. Man bezeichnet die Zollansätze, welche die Bevorzugung eines bestimmten Landes bewirken, als Praeferenzzölle, diejenigen, welche die Benachteiligung eines Landes bewirken, als diskriminierende Zölle und, haben die letzteren nach Art und Ausmass einen Kampfcharakter, als Retorsionszölle. Die gegenseitige Gewährung von Praeferenzzöllen durch zwei oder mehrere Staaten (Praeferenzvertrag) bildet eine besondere handelspolitische Kategorie, die in gewisser Hinsicht mit der Zollunion verwandt ist. Denn auch die Zollunion beruht wirtschaftlich auf einem Praeferenzsystem: die in der Zollunion vereinigten Staaten bevorzugen einander im gegenseitigen Handelsverkehr — im Vergleich zum Zollunionsausland — durch Abschaffung oder Herabsetzung der Zölle.

Ferner wird noch zwischen autonomen und gebundenen Zöllen unterschieden. Gebundene Zölle oder Konventionalzölle nennt man solche Zölle, deren Höhe (Zollansatz) durch Tarifverträge, d. h. Staatsverträge festgelegt wird. Autonome Zölle nennt man die Zollansätze des autonomen Zolltarifs, der ausschliesslich durch die interne Gesetzgebung festgesetzt ist, und der auf alle Waren angewendet wird, für die entweder kein vertraglicher Ansatz besteht oder die aus Ländern stammen, mit denen keine Handels- bzw. Zolltarifverträge abgeschlossen wurden.

2. Der Zoll als Rechtsbegriff

Als Ausfluss seiner Souveränität hat der Staat eine grundsätzlich unbeschränkte Herrschaftsmacht über Personen und Sachen die sich in seinem Gebiete befinden (Gebietshoheit). Auf Grund dieser tatsächlichen Herrschaftsmacht ist der Staat imstande, von den ihm unterworfenen Subjekten persönliche und sachliche Leistungen zu fordern (nötigenfalls zu erzwingen). Diese Herrschaftsmacht ist in dem Sinne keine absolute, als im modernen Verfassungsstaate der Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung gilt[3]). Der Staat kann demnach nur jene Leistungen fordern, die im Gesetz vorgesehen sind, und die unterworfenen Subjekte sind nur zu den gesetzmässigen Leistungen verpflichtet. Es besteht somit zwischen Staat und Individuum ein Verhältnis von Recht und Pflicht, ein Rechtsverhältnis[4]), und nicht ein blosses Machtverhältnis. Aber im Anfang steht die Macht, die Macht ist beim Staat und er macht sie zum Recht. Der Staat besitzt die Macht, seine Grenzen abzuschliessen. Gestattet er die Durchfuhr von Waren unter der Bedingung, dass ihm hierbei eine Geldzahlung geleistet wird, so nennen wir diese Leistung Zoll. Stellt der Staat dieses Macht- und Zwangsverhältnis auf eine gesetzliche Grundlage, so kann man von einem Zollrecht (bzw. von einer Zollpflicht) sprechen. Die Macht- und Rechtsstellung des Staates inbezug auf den Zoll nennt man Zollhoheit, sie gehört zum Inhalt der Staatssouveränität.

Unter den Leistungen, die ein Individuum an den Staat zu leisten hat, gehört der Zoll zu den Abgaben, d. h. sachlichen Leistungen, im Unterschied zu persönlichen Leistungen, wie Militärdienst u. a. Und da die Abgabe an den Staat entrichtet wird, ist sie eine öffentliche Abgabe und besteht wie in der Regel[5]) öffentliche Abgaben in einer Geldzahlung. Unter den öffentlichen Abgaben müssen wir solche unterscheiden, die eine Gegenleistung des Staates zur Voraussetzung haben (Gebühren, Monopolabgaben u. a.) und solche, die voraussetzungslos sind. Die voraussetzungslosen öffentlichen Abgaben nennt man Steuern. Da die Zollerhebung auf keiner anderen Voraussetzung beruht, als auf der tatsächlichen Herrschaftsmacht des Staates über denjenigen, der Waren über die Grenze führt, gehört der Zoll zu der Kategorie der Steuern[6]). Zur Stellung des Zolles im Steuersystem nimmt Blumenstein[7]) an, der Zoll sei weder zu den Vermögens- noch zu den Besitzsteuern zu rechnen, sondern zu den Verkehrssteuern und zwar speziell zu den Wirtschaftsverkehrssteuern. Zur Begründung führt Blumenstein an, das Steuerobjekt sei niemals das Eigentum oder der Besitz an den eingeführten oder ausgeführten Waren, sondern ein wirtschaftlicher Verkehrsvorgang und zwar die Wareneinfuhr oder -ausfuhr über die Landesgrenze. Zu beachten ist auch der enge Zusammenhang zwischen Zoll und Verbrauchssteuer. Weddigen[8]) erwähnt die Zölle im Zusammenhang mit den Umsatz- bzw. Verbrauchssteuern und erklärt, dass der Hauptvorzug der Zölle (als Steuer) in ihrer grossen Ergiebigkeit und in der Billigkeit ihrer Erhebung bestehe. „Denn selbst hohe Kosten der Zollerhebung und Zollkontrolle werden meist billiger sein als die Heranziehung der Einfuhr zu innern Steuern, wenn sie nach der Grenzüberschreitung in alle Winde zerstreut ist". Blumenstein verweist auf die Tatsache, dass beim Zoll die Steuerbelastung in letzter Linie auf dem Konsumenten der Ware haften bleibt, da der Zoll im Verlaufe des wirtschaftlichen Prozesses auf den Preis der Ware geschlagen (überwälzt) werden

kann. Da nun der Zoll schliesslich den Verbrauch belastet, liegt die Ansicht nahe, dass der Zoll zu den Verbrauchssteuern zu rechnen sei. Blumenstein lehnt diese Ansicht mit folgender Begründung ab: Konsum und Ueberwälzung liegen in einem viel späteren Stadium, das mit der Zollerhebung weder zeitlich noch sachlich in einem Zusammenhang steht. „Namentlich aber", führt Blumenstein weiter aus, „besitzt der zollerhebende Staat keinerlei abgaberechtliche Beziehungen zum Konsumenten, der infolge der frühern Verzollung einen höhern Preis für die Ware bezahlen muss. Diese Preiserhöhung ist also keine öffentliche Abgabe, sondern eine privatrechtliche Leistung im Handelsverkehr und kann deshalb auf die rechtliche Natur des Zolls keinen Einfluss ausüben".

Gegen diese Begründung ist einzuwenden:

1. Mag das Stadium des Konsums und der Ueberwälzung einerseits und das der Zollerhebung andererseits zeitlich differieren, so kann doch ein sachlicher Zusammenhang zwischen Zoll und Preiserhöhung (bzw. Ueberwälzung auf den Konsumenten) nicht bestritten werden. Es ist zuzugeben, dass, sofern im Innland ein Nachfragemonopol besteht, der Einfuhrzoll unter Umständen auf das Ausland zurückgewälzt werden kann, sodass der Verbraucher von der Zollast garnicht getroffen wird. Aber bei den meisten Gütern besteht ein solches Nachfragemonopol nicht, und so führt der Zoll zu Preiserhöhungen, die je nach der Grösse des Zollansatzes und der Elastizität der Nachfrage verschieden gross sein und dann wiederum je nach der Elastizität der Konsumentennachfrage in verschieden hohem Masse auf die Konsumenten überwälzt werden können.

2. Handelt es sich um Ausfuhrzölle (die praktisch von keiner grossen Bedeutung sind), so besteht zweifellos zwischen dem Zollerhebenden Staat und dem Konsumenten keinerlei abgaberechtliche Beziehung. Handelt es sich aber um Einfuhrzölle, so werden die Konsumenten von den Zollabgaben (indirekt durch den hohen Preis) ebenso getroffen, wie wenn sie die eigentlichen Verbrauchssteuern (praktisch ebenfalls nur indirekt durch einen höhern Preis) bezahlen müssten, und wie wir den oben zitierten Ausführungen von Weddigen entnehmen können, ist der Unterschied bloss erhebungstechnisch.

Auf das Verhältnis zwischen Zoll und Verbrauchssteuer müssen wir schon darum eingehen, weil gerade wegen des Zusammenhanges zwischen diesen beiden Steuerarten die Regelung des Steuersystems insbesondere die der indirekten Steuern in der Zollunion erforderlich ist.

3. Funktion des Zolles

Der Zoll ist eine Institution des Staates und hat im Rahmen der staatlichen Zwecksetzungen bestimmte Funktionen zu erfüllen. Die naheliegenste Zweckbestimmung des Zolles ist in seiner Eigenschaft als Finanzquelle des Staates begründet. Mit dem Zoll ist dem Staat aber auch ein Mittel gegeben, den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr im Sinne der Volkswirtschafts-, Sozial- und Aussenhandelspolitik wirksam zu beeinflussen. Im Folgenden wollen wir die verschiedenen Funktionen des Zolles kurz betrachten.

a) Die fiskalische Funktion des Zolles.

Der Zoll gehört zu den ordentlichen Einnahmequellen des Staates, und zwar bildet er in den meisten modernen Staaten die wichtigste Einnahme-

quelle. So betrugen in den Jahren vor dem Ausbruch des Krieges (1939) die schweizerischen Zolleinnahmen etwa 2/3 aller Staatseinnahmen. Dieser überaus wichtigen Bedeutung des Zolles für den Finanzhaushalt und damit auch für die Erfüllung wichtiger Staatsaufgaben muss bei der Errichtung einer Zollunion, in der die Zölle den Unionsmitgliedern gegenüber abgeschaft werden, Rechnung getragen werden.

Zölle, die vom fiskalischen Gesichtspunkt aus erhoben werden, werden als Fiskal- oder Finanzzölle bezeichnet, zum Unterschied von Schutzzöllen, welche den Zweck verfolgen, die einheimische Produktion gegen die Konkurrenz des Auslandes zu schützen. Finanzzölle und Schutzzölle haben insofern alterierende Wirkung, als die Schutzzölle bei Erreichung ihres grundsätzlichen Zieles (Verhinderung der Einfuhr der betreffenden Produkte) dem Staate nichts mehr an Einnahmen einbringen würden. Andererseits bringt aber der Zoll, gleichgültig aus welchem Grunde er erhoben wird, dem Fiskus Einnahmen; ebenso wie j e d e Zollmassnahme die Tendenz hat, die einheimische Produktion zu fördern. Es ist überhaupt schwierig, im konkreten Fall zu unterscheiden, ob ein Finanz- oder ein Schutzzoll vorliegt. Nach einem rein äusserlichen Merkmal wären Zölle auf Produkte, die im Innland nicht hergestellt werden, als Finanzzölle zu betrachten. Ist nun der Tabakzoll in der Schweiz ein Finanz- oder ein Schutzzoll? Er bringt dem Bunde bedeutende Einnahmen und schützt auch die nicht sehr bedeutende innländische Tabakproduktion. Aber auch der Zoll auf Güter, die in der Schweiz überhaupt nicht produziert werden können wie Kaffee, Tee usw. bewirkt eine Preiserhöhung der betreffenden Produkte, die ihrerseits eine Ablenkung der Nachfrage auf andere im Preise günstigere innländische Produkte bewirken kann. Es ist beim Zoll wie bei allen Massnahmen des Staates, es müssen immer eventuelle Neben- und Fernwirkungen mitberücksichtigt werden. Das bedeutet praktisch, dass bei Zollmassnahmen in der Finanzpolitik nie allein vom fiskalischen Gesichtspunkt aus gehandelt werden darf. Es ist auch zu beachten, dass Zollmassnahmen in der Regel Gegenmassnahmen des Auslandes hervorrufen, die die Wirtschaft des zollerhebenden Staates empfindlich treffen können.

b) Die volkswirtschaftliche Funktion des Zolles.

Der Zoll erhöht in der Regel die Preise der eingeführten Produkte. Er vermindert im selben Masse die Konkurrenzfähigkeit der ausländischen Produktion auf dem innländischen Markte und bietet so der einheimischen Produktion eine grössere Entfaltungsmöglichkeit. Zunächst ist die Frage zu prüfen, ob der Staat berechtigt bzw. verpflichtet ist, sich in die Wirtschaft, die in der liberal-bürgerlichen Gesellschaftsordnung grundsätzlich in die private Sphäre der Bürger gehört, einzumischen. In der modernen Staatslehre ist es allgemein anerkannt, dass es Aufgabe des Staates ist, für die Wohlfahrt seiner Bürger zu sorgen. Die Wohlfahrt ist aber vor allem durch die Wirtschaft bedingt. Erkennt man nun, dass durch staatliche Massnahmen die Wirtschaft und somit die Wohlfahrt gefördert werden kann, so ist der Staat zur Intervention berechtigt wie verpflichtet. Es ist aber eine offene Frage, ob staatliche Eingriffe in die Wirtschaft geeignet sind, die Wrtschaft zu fördern, oder ob durch völlige Ueberlassung der Wirtschaft an die Privatinitiative der Wohlstandsförderung besser gedient ist. In der Beantwortung

dieser Frage stehen sich Wirtschaftsliberalismus und Wirtschaftsprotektionismus gegenüber (liberale Wirtschaft oder Planwirtschaft), auf die wir hier nicht weiter eingehen.

Es sei hier nur festgestellt, dass unter dem Schutze des Zolles sich die einheimische Produktion entfalten kann, indem zunächst durch Fernhaltung der konkurrierenden Produkte vom inländischen Absatzmarkte dieser der einheimischen Produktion reserviert bleibt. Nach einer Periode der Erziehung kann dann die einheimische Produktion so stark werden, dass sie auch auf ausländischen Absatzmärkten mit ihren Produkten auftreten kann. Neben dem Erziehungszoll ist im Rahmen des Zollschutzes noch der Konjunkturzoll zu erwähnen. Es handelt sich beim letzteren darum, mit Hilfe des Zollschutzes einen bestehenden Produktionszweig über eine schlechte Konjunktur hinwegzuretten.

Die Frage des Zollschutzes spielt in der Zollunion eine wichtige Rolle. Die Zollunion bedeutet die Aufhebung des Zollschutzes gegenüber den anderen Unionsmitgliedern. Die Schutzbedürftigkeit der eigenen Produktion gegenüber derjenigen der Unionsmitglieder muss bei der Eingehung einer Zollunion berücksichtigt werden. Es ist fraglich in jedem Fall, ob es vorteilhaft ist, den Zoll ohne weiteres auf einmal abzuschaffen. Denn angenommen den Fall, dass ein bestimmter einheimischer Produktionszweig seine Produktionsfähigkeit durch die Konkurrenz eines Unionspartners verliert, und dieser Verlust durch die Entfaltung einer anderen einheimischen Produktion kompensiert wird, so ist immerhin zu bedenken, dass durch den Zusammenbruch einer Produktion und die Aufrichtung oder Erweiterung einer anderen Produktion Reibungsverluste von einem Ausmasse entstehen können, dass die Vorteile der Zollunion paralysiert oder sogar überwogen werden. Es wird deshalb von Vorteil sein, die Zollschutzmauern nur stufenweise abzubauen entsprechend der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an die durch die Zollunion geschaffenen neuen Verhältnissen. Auf diese Fragen werden wir noch zurückkommen.

Hier sei gegen die Lehre vom Zollschutzsystem noch festgestellt, dass prinzipiell eine Industrie entstehen und bestehen bleiben kann in Konkurrenz mit einer älteren und mächtigeren fremden Industrie auch ohne Zollschutz, sofern für die zu errichtende bzw. zu erhaltende Industrie die natürlichen Produktionsbedingungen gegeben sind. Es ist zu bedenken, dass jedes Zollgebiet im Grunde genommen ein Freihandelsgebiet darstellt, und dennoch können die Industrien eines Gebietsteiles desselben Zollgebietes entstehen und bestehen ohne jeglichen Zollschutz. Als Beispiel kann auf das grosse Freihandelsgebiet der U. S. A. verwiesen werden. „Die industrielle Suprematie der Oststaaten ist keineswegs ein Monopol für sie geblieben, sondern die Industrie breitet sich immer weiter nach Westen aus, und viele der mittleren und westlichen Staaten haben ihr Wirtschaftsleben auf eine sehr hohe Stufe gebracht, obwohl sie ohne Schutz mit der alten und überlegenen Industrie der Oststaaten einen nach den Ansichten der Schutzzöllner hoffnungslosen Kampf zu führen gehabt haben". [9])

Diese Erkenntnis lässt sich ohne weiteres auf die Zollunion übertragen. Die Zollunion ist ein auf mehrere bis anhin selbständige Länder sich erstreckendes Freihandelsgebiet, in dem sich die Standortverteilung der Produktion mangels Zollschutzes nach Massgabe der natürlichen Produktions-

bedingungen vollzieht. M. a. W. schafft der Zollschutz einen künstlichen Standort für gewisse Produktionen, während die Zollunion durch Abschaffung des Zollschutzes die Tendenz zur Verschiebung der Produktion auf ihren natürlichen Standort bewirkt. Im konkreten Fall ist dann zu beachten, inwieweit die einzelnen Länder von diesen Produktionsverschiebungen betroffen werden.

c) Die sozialpolitische Bedeutung des Zolles.

Die Freihandelspolitik baute auf der Voraussetzung auf, dass das Gemeinwesen dem grösstmöglichen Einkommen nachstreben sollte. Aber die Förderung des Wohlstandes ist nur eines der Ziele, die ein Gemeinwesen zu verfolgen hat, neben einer Reihe von anderen Zielen, zu denen vor allem die Erhaltung einer bestimmten sozialen Struktur zu rechnen ist. Der moderne Staat wird gerade dadurch charakterisiert, dass er die Soziialpolitik in seinen Aufgabenkreis einbezogen hat. Das sozialpolitische Ziel kann unter Umständen — und das ist oft der Fall — nur mit einem wirtschaftlichen Opfer, auf Kosten eines höheren Nationaleinkommens, erreicht werden. Die Grösse des Nationaleinkommens bildet kein endgültiges Mass für die gesellschaftliche Wohlfahrt, abgesehen davon, dass der Staat Ziele verfolgt wie Erhaltung der staatlichen Existenz, der Selbständigkeit, Unabhängigkeit u. a., die nach allgemein herrschender Ansicht dem Wohlfahrtsziel übergeordnet sind. Adam Smith [10]) hat selbst die Navigationsakten der Merkantilisten, die die englische Schiffahrt zu monopolisieren suchten, gebilligt. Die Navigationsakten beschränkten zweifellos den Handel, verminderten das Nationaleinkommen. Sie hätten deshalb nach den freihändlerischen Prinzipien von Smith wirtschaftlich verworfen werden müssen. Die Navigationsakten dienten indessen Englands Landesverteidigung, und Smith meinte: „Wie Verteidigung von viel grösserer Bedeutung ist als Reichtum, so sind die Navigationsakten vielleicht die weisesten Handelsregelungen Englands". Mit einer handelspolitischen Massnahme kann man also auch andere politische Ziele erreichen, und es ist gerechtfertigt, etwa sozialpolitische Ziele auf Kosten von wirtschaftlichen Zielen zu erstreben. Man denke z. B. an ein Land, in dem für die Agrarproduktion keine günstigen Bedingungen vorhanden sind. Ohne Agrarschutz könnte der Bauernstand nicht bestehen. Landflucht, Vermehrung des städtischen Proletariats mit all seinen sozialen Gefahren wären die Folgen. In diesem Falle kann sich der Staat gezwungen sehen, zur Erhaltung des Bauernstandes (Schutz-) Zölle auf die Einfuhr von Agrarprodukten zu erheben und so die Rentabilität der einheimischen Agrarwirtschaft zu heben. Wir müssen uns aber darüber klar sein, dass ein solcher Zollschutz ein wirtschaftliches Opfer darstellt. Denn die allgemeinen Lebenshaltungskosten würden sich durch die erhöhten Lebensmittelpreise erhöhen, und die Konsumenten hätten auf diese Weise die Zollast zu tragen. Es ist auch zu beachten, dass steigende Lebenshaltungskosten die Tendenz haben, die Löhne zu steigern, was dann wiederum die Verminderung der Produktions- und Exportfähigkeit der Industrie zur Folge haben kann. Würde der Staat von Zollmassnahmen absehen und die Landwirtschaft — wie es zum Teil in der Schweiz auch der Fall ist — mit direkten Subventionen unterstützen, so müssten die Mittel für die Subventionen durch Steuern aufgebracht werden, und die Steuerlast von der Gesellschaft oder von bestimmten Gesellschaftsklassen zu tragen sein. Der Staat bzw. die Gesellschaft muss eben

zur Förderung sozialpolitischer Zwecke Opfer bringen. „Die Frage, ob die sozialpolitischen Ziele mit Hilfe eines Zollschutzes oder mit anderen Mitteln verwirklicht werden sollen, wird dann eine reine Zweckmässigkeitsfrage sein, die für den einzelnen Fall nach technischen Gesichtspunkten zu entscheiden ist“ [11]). Diesem Zusammenhange zwischen Zoll und Sozialpolitik muss bei Eingehung einer Zollunion erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Sind mit dem Wegfall des Zollschutzes nachteilige soziale Folgen zu erwarten, so könnte innerhalb der Zollunionsgebiete eine beschränkte Zwischenzolllinie belassen werden, oder aber es müssten andere Schutzmassnahmen wie Subventionen zugunsten der Betroffenen ergriffen werden.

II. Staat, Souveränität und Zollhoheit

1. Der Staat

Menschen schliessen sich zusammen, „um durch Vereinigung von zerstreut ohnmächtigen Kräften Ziele und Erfolge zu erstreben, für welche die Kraft des Einzelnen unzulänglich wäre“ [12]).

Die so vereinten Personen können als ein Gebilde, quasi ein Organismus des sozialen und wirtschaftlichen Lebens erscheinen. Es handelt sich bei diesem Organismus um ein abstraktes Wesen — um einen abstrakten Körper möchte man sagen; — deshalb die Bezeichnung Körperschaft. Nichtsdestoweniger ist die Körperschaft etwas Wirkliches (im eigentlichen Sinne des Wortes). Die Körperschaft ist auf ihre eigene Art, wie die körperhafte Person, rechts- und handlungsfähig und kann — wie z. B. der Staat im Völkerrecht — auch deliktsfähig sein. Dass diesem abstrakten Wesen, genannt Körperschaft oder juristische Person, Eigenschaften zuerkannt werden, die ursprünglich nur physischen Personen zukamen, entspringt einer in der Natur des Menschen liegenden Neigung, gewisse (geistige) Gebilde zu personifizieren.

Eine qualifizierte Art der Körperschaft ist die Gebietskörperschaft. Als Gebietskörperschaft bezeichnet man die organisierte Gemeinschaft der auf einem begrenzten Raume lebenden Personen. Die Willenseinheit hiat bei der Gebietskörperschaft eine hervorragende Bedeutung. Hier muss in der Willenseinheit eine Befehls- und Zwangsgewalt, eine Herrschaft, gegeben sein. Auch bei Körperschaften, die auf freiwilliger Grundlage beruhen, muss eine gewisse Zwengsgewalt über die Mitglieder, als Ausfluss der Willenseinheit, gegeben sein. Aber erst bei den Gebietskörperschaften, die vor allem die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung auf ihrem Gebiet bezwecken, verdichtet sich die Zwangsgewalt zu einem Wesensmerkmal der Willenseinheit. Gebiet und Herrschaft über alle und alles auf diesem Gebiete sind die speziellen Merkmale der Gebietskörperschaft.

Der Staat ist eine qualifizierte Art der Gebietskörperschaft. „Der Staat ist eine eigenherrliche Gebietskörperschaft“ [13]). Herrschaftsgewalt des Staates nennt man Staatsgewalt; sie ist der Ausfluss der Willenseinheit des Staates oder des Staatswillens. Das Recht des Staates, seinen Willen durch Befehl und Zwang durchzusetzen, leitet der Staat von seiner eigenen Verfassung [14]) ab. Eigenherrlichkeit ist dem Begriff des Staates immanent; das Dasein des Staates schliesst die Eigenherrlichkeit in sich. Diese Erkenntnis haben wir aus der Erfahrung. Wir bezeichnen als Staat nur ein Gemeinwesen, das seine Herrschaftsgewalt von keinem anderen (höheren) Gemeinwesen ableitet.

Ueber den Zweck des Staates ist Folgendes zu sagen. Der Staat ist eine Machteinheit mit dem Zweck, dem Rechte Geltung zu verschaffen. Die eigentliche Funktion des Staates ist die Rechtsetzung, Anwendung und Verwirk-

lichung. Soweit es für die Verwirklichung des Rechts dienlich erscheint, kann der Staat nicht nur die Grundsätze des Verhaltens vorschreiben, sondern auch in das soziale Leben (Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst, Religion usw.) eingreifen und gewisse Funktionen selbst ausüben. Eine besondere Beachtung verdient hierbei das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft.

Staat und Wirtschaft haben zwar verschiedene Sinnfunktionen, der Zweck des Staates ist das Recht, der der Wirtschaft der Wohlstand. Aber die praktische Beziehung zwischen ihnen ist im gesamtgesellschaftlichen Leben eine sehr intensive. Die Wirtschaftspolitik nimmt in der inneren und in der äusseren Staatstätigkeit den breitesten Raum ein. Dabei ist zu beachten, dass die Wirtschaft wohl nicht zu den grossen Dingen des Seins gehört, wie Kunst, Literatur, Religion und dgl., „aber sie gehört zu den wichtigsten Dingen in praktischer Hinsicht. Sie bildet die Voraussetzung allen menschlichen Lebens und Sterbens. Ohne Wirtschaft kein Sein und insbesondere kein höheres Sein und Wirken [15]). In Anbetracht der grossen Bedeutung der Wirtschaft für das soziale Leben, das die Existenz des Staates weitgehend bedingt, haben die modernen Staaten des 19. und 20. Jahrhunderts die Förderung der Wohlfahrt bzw. des Wohlstandes als ihren Zweck bezeichnet [16]).

Aber der Zweck der Wohlfahrtsförderung ist nur einer der Zwecke, die der Staat sich setzt. Es besteht die Tendenz, mit Rücksicht auf die Tatsache, dass der Wohlstand für das soziale Leben eine wichtige und vielleicht die wichtigste Voraussetzung ist, den wirtschaftlichen Wert den andern sozialen Werten gleichzusetzen. Aber die wirtschaftlichen Güter, die in ihrer Gesamtheit den Wohlstand bilden, müssen den andern Gütern ethischer, nationaler, kultureller Natur untergeordnet werden. Weil „die wirtschaftlichen Güter nie einen Selbstzweck haben, sondern ihrem Wesen nach nur Mittelwert besitzen, Wirtschaft ist nie Selbstzweck sondern nur Mittel zu anderen Zwecken". Es ist nun natürlich auch möglich, dass eine vollkommene Erreichung des wirtschaftlichen Zieles in einem Volke mit einer Beeinträchtigung der Erreichung anderer, ihm übergeordneter Ziele ... verbunden ist [17]). Es ist eine schwierige politische Frage, wie die verschiedenen Zielsetzungen koordiniert werden können. Denn wenn auch die Wohlstandsförderung für die Existenz und Unabhängigkeit des Staates eine wichtige Voraussetzung ist, so kann doch unter Umständen das Ziel der Wohlstandsförderung die Selbständigkeit des Staates beeinträchtigen. Gerade bei der Zollunion sind wir vor diese Frage gestellt. Denn der wirtschaftliche Zusammenschluss in einer Zollunion zwecks Erreichung eines wirtschaftlichen Vorteils wird in der Regel die Handlungsfreiheit der Staaten einschränken müssen. Es ist dann die Frage zu entscheiden, ob und wieweit die Wohlstandsförderung auf Kosten der staatlichen Selbständigkeit verfolgt werden kann und soll. Ohne diese Frage hier beantworten zu wollen, sei schon an dieser Stelle auf die Feststellung hingewiesen, dass die Frage „staatliche Selbständigkeit oder Wohlstand" in der Regel keine prinzipielle Alternative darstellt, sondern beides kann die Frage des Masses bzw. des zweckmässigen Verhältnisses zueinander sein. Schliesslich ist jeder Staat gezwungen, Handelsverträge abzuschliessen, wodurch seine Handlungsfreiheit in einem bestimmten Umfange und auf eine bestimmte Dauer durch die eingegangenen Verpflichtungen eingeschränkt ist.

2. Die Souveränität

Man pflegt das Wort Souveränität aus der lateinischen „suprema potestas" (franz.: souveraineté) herzuleiten. Demnach bedeute Souveränität „höchste Macht". Diese blosse Worterklärung besagt für den Begriff der Souveränität schon viel. Wir haben, insbesondere bei der Gebietskörperschaft, auf die Herrschaftsgewalt der Körperschaft über die ihr unterworfenen (als Ausfluss der Willenseinheit) hingewiesen. Diese Herrschaftsgewalt, d. h. das Recht zu befehlen und die Befolgung der Befehle zu erzwingen, kann ihrer rechtlichen Natur nach drei für unsere Betrachtung wichtige Formen aufweisen. In der Schweiz begegnen wir diesen drei Herrschaftsformen in Gemeinde, Kanton und Bund.

a) Die Herrschaftsgewalt ist eine von einem anderen (übergeordneten) Gemeinwesen übertragene bzw. zugelassene. Dies ist der Fall bei der Gemeinde, deren Recht zu befehlen (verordnen) auf Grund der in den Kantonsverfassungen gewährleisteten Gemeindeautonomie besteht.

b) Die rechtliche Quelle (Ursprung) der Herrschaftsgewalt ist in der eigenen Rechtsordnung begründet; aber diese Rechtsordnung selbst und die Herrschaftsgewalt insbesondere ist durch die Rechtsordnung bzw. Verfassung (Staatsordnung) eines andern (übergeordneten) Gemeindewesens eingeschränkt. Es liegt zwar eine ursprüngliche Herrschaftsgewalt somit Staatlichkeit vor, aber es fehlt die Machtvollkommenheit und somit die Souveränität. Dies ist der Fall bei den Kantonen. Die Kantone sind demnach wohl eigenherrlich, also Staaten, aber es fehlt ihnen eben die höchste Macht, die Souveränität [18]).

c) Die Rechtsquelle der Herrschaftsgewalt ist ausschliesslich die eigene Verfassung, d. h. der Staat betätigt seinen Willen und bestimmt seinen Aufgabenkreis, wobei er nur an seine eigene Rechtsordnung gebunden ist. Dies ist der Fall beim Bund. Der Bund besitzt somit die Souveränität.

Der Zweck des Staates besteht in erster Linie in der Aufrechterhaltung der Ordnung und insbesondere im Schutz des Rechts. In seiner Eigenschaft als Macht- und Ordnungseinheit kommt dem Staate das Prädikat der Souveränität zu; „diese besteht in der sowohl rechtlichen, aber auch wirklichen Fähigkeit, jeden, die Einheit des gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens alterierenden Konflikt, gegebenenfalls sogar gegen das positive Recht endgültig und wirksam zu entscheiden und die Entscheidung jedermann, nicht nur den Mitgliedern des Staates, sondern grundsätzlich allen Gebietsbewohnern auferlegen zu können" [19]). Souveränität ist die oberste Gebietsordnungsgewalt. Der in diesem Sinne souveräne Staat hat „das Monopol legitimer physischer Zwangsgewalt, der ultima ratio jeder Macht" [19]).

Gewiss besitzen auch andere öffentliche Körperschaften, insbesondere Gemeinden eine Zwangsgewalt. „Aber ihre Zwangsgewalt ist ihnen ... vom Staate übertragen und der staatlichen untergeordnet; der Staat ... verfügt über alle öffentlichen Machtmittel; er entscheidet letztlich, welche Machtmittel anzuwenden, wie und wofür sie anzuwenden sind. Und er muss über Machtmittel verfügen, die allen andern, den privaten wie den öffentlichen, überlegen sind" [20]). Souveränität bedeutet somit die Eigenschaft des Staates, die höchste Macht und letztlich entscheidende Gewalt zu sein. Es ist zu beachten, dass während die Eigenherrlichkeit, d. h. „die Innehabung der Staats-

gewalt zu eigenem Rechte", ein Essentialmerkmal des Staates ist, die Souveränität kein Wesensmerkmal des Staates schlechthin ist; es gibt auch nicht souveräne Staaten. Aber zur juristischen Vollkommenheit des Staates gehört die Souveränität.

Wir haben bisher von der Souveränität des Staates, der Staatsorganisation als Ganzem gesprochen. Der Ausdruck Souveränität wird aber auch als Prädikat derjenigen Stelle im Staate verwendet, die verfassungsmässig die letztlich entscheidende Gewalt besitzt. In diesem Sinne unterscheiden wir zwischen Staats- und Organsouveränität. Zu beachten ist, dass rechtstheoretisch immer der Staat als Ganzes Subjekt der Souveränität ist. Organe sind untrennbare Teile der Persönlichkeit und sind Träger von Eigenschaften, die der Gesamtpersönlichkeit zukommen. Im absolut-monarchischen Staat, in dem der Monarch nach dem Grundsatz „l'Etat c'est moi" den Staat personifiziert, fallen Subjekt und Träger der Souveränität zusammen. Nach der französischen Revolution entstanden Verfassungseinrichtungen, die eine Trennung der Gewalten im Staate, die Herausbildung von verschiedenen von einander mehr oder weniger unabhängigen Organen hervorbrachten. Aus politisch technischen Gründen, um eine vollkommene rechtliche Ordnung in der menschlichen Gesellschaft zu erlangen, musste entschieden werden, wer unter den verschiedenen Gewalten, als Teile der gesamten Staatsgewalt, die höchste Macht darstellen sollte.

Die Eigenschaft, eine höchste Macht zu sein, kommt dem Staate bzw. einem staatlichen Organ nur auf einem räumlich begrenzten Gebiete, dem Staatsgebiete, zu. Im Verhältnis zu andern Staaten kann in der Regel ein Staat die Eigenschaft einer höchsten (d. h. übergeordneten) Macht nicht beanspruchen. Von einer Souveränität im eigentlichen Sinne kann deshalb im Völkerrecht nicht die Rede sein. Denn die Völkerrechtsgemeinschaft besteht aus einer Mehrheit von Staaten, und von einer Mehrheit von höchsten Mächten zu sprechen ist ein Unsinn. Begrifflich kann es nur e i n e „h ö c h s t e Macht" geben.

Von einer Souveränität im Völkerrecht könnte man nur dann sprechen, wenn die weltumfassende Gemeinschaft der Staaten auf der Grundlage einer Organisation mit physischer Gewalt ausgestattet sein würde, um die Geltung des Völkerrechts zu erzwingen. Aber dann würde die Souveränität der einzelnen Staaten zu existieren aufhören, und es gäbe nur eine Souveränität, die der Völkerrechtsgemeinschaft, die ihrerseits einen (souveränen Welt-) Staat darstellen würde. In Wirklichkeit fehlt es in der Staatengemeinschaft an einer über den Staaten stehenden Gewalt, was den rechtlichen Charakter des Völker-„rechts" sehr problematisch erscheinen lässt. Denn solange es der Völkerrechtgemeinschaft an einer Zwangsgewalt fehlt, fehlt auch die Gewähr für die Rechtsverwirklichung. Daraus muss man den Schluss ziehen, dass das sogenannte Völkerrecht kein geltendes (positives) Recht ist. Liszt und mit ihm die herrschende Lehre betrachtet das Völkerrecht trotz dem Fehlen der Erzwingbarkeit als positives Recht: „Das Völkerrecht ist Vertrag, nicht Gesetz; aber gerade als Vertrag positives Recht", erklärt Liszt[21]). Immerhin betrachtet auch Liszt das Fehlen der Erzwingbarkeit als Schwäche des Völkerrechts, weshalb es auch nach seiner Ansicht im Ernstfalle versagen müsse; „damit ist das grosse Zukunftsproblem vorgezeichnet: die Einführung des Zwanges in das System des Völkerrechts", sagt Liszt[22]).

Mit der Frage des Zwanges hängt die Frage der Souveränität engstens zusammen. Diese Frage wurde aktuell bei der Errichtung des Völkerbundes und des Internationalen Gerichtshofes im Haag, als es schien, dass die Staatengemeinschaft zu einer mit Zwangsgewalt ausgestatteten überstaatlichen Organisation ausgebaut würde. Die Frage, die hierbei aufgeworfen wird, ist nach Niemeyer wie folgt zu stellen: „Haben in der Völkerrechtsgemeinschaft die Staaten oder hat die Völkerrechtsgemeinschaft die Souveränität?" [23]). Die Frage muss alternativ gestellt werden, denn die höchste Rechtszuständigkeit (Souveränität) kann nur entweder die Völkerrechtsgemeinschaft oder das Völkerrechtssubjekt (Staat) haben. Wenn wir sagen, die Staaten sind souverän, so bedeutet das mindestens, dass sie keine höhere Macht über sich anerkennen. Anerkennen aber die Staaten eine mit Entscheidungs- und Vollstreckungsgewalt ausgestattete (Welt)-Organisation über sich, so wird diese Organisation selbst ein Staat, und die bis anhin souveränen Staaten, sind nur noch untergeordnete Glieder dieses umfassenden Staates [24]).

Die Worte Liszt [25]) „die Zukunft des Völkerrechts hängt davon ab, ob es gelingen wird, in die Neuorganisation des Staatenbundes das Moment des Zwanges einzuführen", mögen richtig sein. Eins darf dabei aber nicht übersehen werden, nämlich dass die Statuierung einer überstaatlichen Exekutivgewalt die Aufgabe der Souveränität der einzelnen Staaten bedeutet. Und hat einmal der Staat auf seine Souveränität verzichtet, so hat er die erste Stufe einer zwingenden Entwicklung bestritten, die von der uneingeschränkten Selbständigkeit zur völligen Abhängigkeit führt. In Anbetracht der grossen Vorteile, die eine solche Organisation in wirtschaftlicher, rechtlicher und kultureller Hinsicht mit sich bringen mag, könnte der Verlust der staatlichen Selbständigkeit als unbedeutend erscheinen. Wir berühren aber damit eine Frage, die nur auf Grund weltanschaulicher Werturteile gelöst werden kann, weshalb wir hier nicht weiter darauf eingehen wollen. Wir legen indessen auf die Feststellung Wert, dass überstaatlicher Zwang und staatliche Souveränität sich gegenseitig ausschliessen. Nur wer souverän ist, kann letztentscheidend zwingen, und wer gezwungen werden kann, ist nicht souverän.

Der Staat besitzt die höchste Rechtszuständigkeit, d. h. der Staat ist die höchste Instanz für die Setzung und Durchsetzung des Rechts. Diese Zuständigkeit schöpft der Staat aus sich selbst (als Quelle des Rechts); sie besteht auf Grund der eigenen Verfassung. Souveränität ist somit eine Institution des Staatsrechts und ist ein staatsrechtlicher Begriff.

Die Kompetenz-Kompetenz hat im Zusammenhang mit der Souveränität eine spezifische Bedeutung. Souveränität als höchste Macht ist nicht identisch mit Allmacht. Die Beschränkung der staatlichen Kompetenzen durch die eigene Verfassung ist nicht unvereinbar mit der Souveränität. Denn eine derartige Beschränkung der Staatsgewalt entspricht ja dem durch die Verfassung kundgegebenen souveränen Willen des Staates. Die Beschränkung der Staatsgewalt muss also dem eigenen Willen entsprechen, und bei einer Willensänderung ist dem Staat durch die Kompetenz-Kompetenz die Möglichkeit gegeben, seine Machtbefugnisse entsprechend festzusetzen. Im übrigen ist die Souveränität ihrer absoluten Natur gemäss weder beschränkbar noch teilbar [26]).

3. Zollhoheit

Die das Zollwesen betreffende Macht- und Rechtstellung des Staates nennen wir Zollhoheit. Die Zollhoheit ist also die Zuständigkeit des Staates, beim Uebergang von Waren über seine Grenzen bestimmte Geldleistungen zu fordern und diese Forderung nötigenfalls mit seinen Machtmitteln zu erzwingen. Wir haben bereits oben die Zollhoheit als zum Inhalt der Staatssouveränität gehörend bezeichnet. Damit wollen wir nur sagen, dass der Staat als Subjekt der höchsten Rechtszuständigkeit (Souveränität) auch über die Zollhoheit verfügt. Die potenzielle Fähigkeit des Staates, über das Zollrecht zu verfügen, ist eine Wesensbedingung der Souveränität. Die tatsächliche Ausübung des Zollrechts kann ein Staat aber — unbeschadet seiner Souveränität — anderen Subjekten überlassen, sofern dem betreffenden Staat die letzte Entscheidung über die Zollrechtszuständigkeit erhalten bleibt. Tatsächlich übt ein souveräner Staat das Zollrecht aus, weil und sofern er es will. Der souveräne Staat will das Zollrecht tatsächlich ausüben, weil und sofern er daran ein (fiskalisches, volkswirtschaftliches u. a.) Interesse hat. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass es der Souveränität der Staaten nicht schaden würde, wenn sich der gesamte Weltwirtschaftsverkehr ohne Zölle abwickeln würde. Es schadet auch nicht der Souveränität, wenn einem Staate die Zollzuständigkeit verfassungsmässig fehlt und ihm untergeordneten Körperschaften zusteht. Denn dieser Staat könnte als Subjekt der höchsten Rechtszuständigkeit durch die Kompetenz-Kompetenz (auf dem Wege der Verfassungsänderung) die das Zollwesen betreffende Kompetenz an sich ziehen, womit das Erfordernis der potenziellen Fähigkeit, über das Zollrecht zu verfügen, erfüllt ist. Wenn einem Staate dagegen die Zollrechtszuständigkeit in der Weise fehlt, dass er sie durch einen einseitigen staatlichen Willensakt nicht erlangen, so fehlt ihm die höchste Rechtszuständigkeit und somit die Souveränität.

Nehmen wir z. B. an, es würden sich zwei Staaten in einer korporativen Organisation zusammenschliessen, wobei der Staatenverbindung als solcher auf Grund der Organisationsnormen die Zollrechtszuständigkeit zustehen würde. Es würde sich dabei um ein bundesstaatsähnliches Gebilde handeln. Die Staatshoheit dieses etwas eigentümlichen Zollbundesstaates würde ausschliesslich in der Zollhoheit bestehen. Die Partner dieser Staatenverbindung wären ebenso wenig souverän wie die Glieder eines Bundesstaates. Der gleichen Beurteilung unterliegt auch der Fall, in dem ein Staat seine Zollhoheit auf Grund seiner eigenen Verfassung auf das Gebiet eines fremden Staates ausdehnt. Der letztere büsst damit seine Souveränität ein.

Anders ist die Beurteilung, wenn eine Staatenverbindung die Zollrechtszuständigkeit besitzt, die auf einem auf Dauer und Kündigung geschlossenen Vertrag beruht. In diesem Falle bleiben die Mitgliedsstaaten trotz der tatsächlichen mangelnden Zollrechtszuständigkeit souverän. Dies ist der Fall bei der Zollunion, die, wie wir noch sehen werden, in der Regel auf völkerrechtlichem Vertrag beruht. Wenn Sommer [27]) meint, der Verzicht auf die autonome Regelung und der Handelspolitik stelle einen schweren Eingriff in die Souveränität der in einer Zollunion vereinigten Staaten dar, so kann dieser Ansicht nur in dem Sinne beigepflichtet werden, als die Zollunion unter gewissen Umständen die Unabhängigkeit eines Zollunionsmitgliedes

gefährden kann. Dagegen wird das Verhältnis zwischen Souveränität und Zollunionsmitgliedstaat von Hohlfeld [28]) richtig erkannt, wenn er sagt: „Die in der Union zusammengefassten Staaten behalten grundsätzlich ihre Souveränität bei, die sich allein in punkto Zollgesetzgebung eine Transferierung ihrer Kompetenz zugunsten des überstaatlichen Gebildes der Union gefallen lassen muss."

Die gleiche Beurteilung gilt auch für die sogenannte Zollakzessionen (z. B. Schweiz-Liechtenstein), bei denen sich die Zollrechtszuständigkeit des einen Staates auf Grund völkerrechtlichen Vertrags auf das Gebiet des Partners erstreckt. Der Zollakzedent bleibt trotz der tatsächlichen zollrechtlichen Unterordnung souverän.

III. Wesen und Arten der Zollunion

1. Wesen der Zollunion

Die Zollunion ist der Zusammenschluss (Union) zweier oder mehrerer Staaten zu einem (nach aussen) einheitlichen Zollgebiet. Diese vorläufige Definition bedarf einer Analyse und in gewisser Hinsicht der Ergänzung.

a. Subjekte der Zollunion

sind Staaten. Da, wie wir noch sehen werden, die Zollunion in der Regel durch Staatsvertrag (Zollunionsvertrag) entsteht, kann es sich nur um vertragsfähige Staaten handeln. Subjekte des Zollunionsvertrages können also nicht nur souveräne Staaten (die ja notwendig die Vertragsfähigkeit besitzen) sein, sondern auch sogenannte halbsouveräne und nichtsouveräne Staaten, sofern sie nur hinsichtlich derjenigen Fragen, die den Gegenstand des Zollunionsvertrages bilden, die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit besitzen. Da der Zollunionsvertrag die Regelung der zwischenstaatlichen Wirtschaft zum Gegenstand hat, wird es in der Regel notwendig sein, dass den Vertragsparteien das Recht auf autonome Regelung der (innern und äussern) wirtschaftlichen Beziehungen zusteht. Die Vereinheitlichung des Zollwesens innerhalb eines Staates, d. h. die Aufhebung der innerstaatlichen Zollgrenzen, wird von manchen Autoren unter den Begriff der Zollunion gefasst. Subjekte der Zollunion könnten demnach ganz allgemein Gebietskörperschaften sein, welche die Zollhoheit besitzen. Heute ist in den modernen Staaten durchwegs nur der Staat Träger der Zollhoheit, sodass nur Staaten als Subjekte der Zollunion in Betracht fallen. Unsere terminologische Umgrenzung des Begriffes Zollunion umfasst staatsrechtliche Zolleinigungen nicht. Eine Zollunion in der Regel liegt nur dort vor, wo das Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften auf einem Vertrag (völkerrechtlich) beruht und nicht auf einem Gesetz bzw. Verfassungsrecht. Wenn z. B. nun die Gliedstaaten eines Bundesstaates zu einem einheitlichen Zollgebiet zusammengefasst werden, so liegt keine Zollunion vor, wenn die Zolleinigung durch Bundesverfassung bzw. ein Bundesgesetz zustandegekommen ist. Gehört aber das Zollwesen nicht in den Kompetenzbereich der Zentralgewalt, und ist die Zolleinigung auf Grund eines Vertrages (Konkordat) zwischen den Gliedstaaten entstanden, so kann man annehmen, dass eine Zollunion vorliegt. Denn Verträge zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates werden als völkerrechtliche Abmachungen betrachtet und nach völkerrechtlichen Normen beurteilt [29]). Die Völkerrechtssubjektivität eines Gliedstaates ist indessen sehr problematisch. Man beachte nur z. B., dass nach der schweiz. BV Art. 7 Verträge unter den Kantonen der Genehmigung der Bundesbehörden bedürfen, und dass nach Art. 102 der Bundesrat über die Beobachtung der Vorschriften dieser Verträge „wacht"; im Streitfalle entscheiden wieder Bundesbehörden (Bundesversammlung oder Bundesgericht). Aehnlich liegen die Verhältnisse in den U.S.A. Nun kann man

ein Recht — mag man es Vertrag, Kokordat oder Verkommnis nennen — dessen Geltung und Wirksamkeit vom Willen eines staatsrechtlich übergeordneten Organs abhängt, kaum als völkerrechtlich bezeichnen. Wegen der geringen Bedeutung dieses Problems für unsere Arbeit, wollen wir hier auf diese Frage nicht weiter eingehen, und, um unsere Arbeit nicht unnötig zu komplizieren, wollen wir im Folgenden nu rsouveräne Staaten als Subjekte der Zollunion ins Auge fassen.

b. Der Zusammenschluss der Staaten

ist durch den Ausdruck „Union" charakterisiert. Allerdings ist „Union" kein eindeutiger Begriff. Im Völkerrecht versteht man unter Unionen (vielleicht abgesehen von Personal- und Realunionen) Verwaltungsgemeinschaften zur Erreichung bestimmter Verwaltungsziele [30]). Manche Autoren subsummieren dementsprechend auch die Zollunion dem Begriff der Verwaltungsgemeinschaft [31]). Demnach wäre die Zollunion eine Staatenverbindung zur Herbeiführung einer Gemeinschaft auf dem Gebiete der Zollverwaltung. Diese Definition ist zwar nicht in jedem Falle falsch, aber sie wird dem Wesen der Zollunion nicht gerecht. Es kann nämlich in einer Zollunion die gemeinsame Verwaltung statuiert werden und für die gemeinsamen Zolleinnahmen ist sie auf alle Fälle notwendig. Aber wesentlich für die Zollunion ist eine bestimmte Gestaltung des Aussenhandels bzw. der Volkswirtschaftspolitik, wobei gewisse Verwaltungsbestimmungen notwendige Konsequenzen jenes Hauptzieles sind; ebenso wie mit dem wirtschaftlichen Hauptziel (oft auch nur unter dessen Vorwand) gewisse nationale oder machtpolitische Ziele verbunden werden können. Wir dürfen deshalb „Union" im Worte Zollunion nicht im Sinne einer Verwaltungsgemeinschaft auffassen.

Unter Union im allgemeinen Sinne verstehen wir einen durch freie Willensäusserung entstandenen Zusammenschluss von Personen (in unserem Falle: Staaten), wobei wir das Vorhandensein eines Gemeinschaftsinteresses voraussetzen. Union wäre somit gleichbedeutend mit Interessengemeinschaft, zu der wir im Völkerrecht alle Arten von Staatenverbindungen rechnen, die auf einer gegenseitig freien Willensäusserung zweier oder mehrerer Staaten beruhen. Niemeyer [32]) verweist auf den zweifachen Sinn des Wortes „Interessengemeinschaft" und führt aus: „Als Abstraktion genommen bezeichnet es das objektive Bestehen einer Solidarität von Interessen, als Konkretum das tatsächliche Bestehen eines Verbandes zur Pflege, sei es aller, sei es bestimmter gemeinschaftlicher Interessen (im Völkerrecht tatsächlich immer nur bestimmter Interessen)". Er verweist dann andererseits auf Liszt, der die Wendung „die Interessengemeinschaft des völkerrechtlichen Staatenverbandes" als Ueberschrift [33]) in dem Sinne anwendet, in welchem ein älterer Sprachgebrauch (so z. B. Martens-Bergbohm, Völkerrecht II. Abt. des 2. Bandes) den Ausdruck „internationales Verwaltungsrecht" verwendet und für welchen im französischen Sprachgebrauch vielfach der Ausdruck „le droit des unions" verwendet werden soll.

Die Art einer Staatenverbindung wird durch deren Zweck charakterisiert, und da der Hauptzweck der Zollunion die gemeinschaftliche Gestaltung der Wirtschaft mittels der Zollpolitik ist, so gehört sie in die Kategorie der Wirtschaftsunionen. Es sei schon hier bemerkt, dass die Zollunion die Tendenz hat, sich vom Gebiete des Zollwesens, auf die andern Gebiete der

Wirtschaft, wie z. B. des Währungswesens und Kreditwesens, und auf andere Gebiete der staatlichen Tätigkeit, wie des Steuerwesens (vor allem indirekte Steuern) und auf gewisse Teile der Verwaltung auszudehnen.

Velhagen erwägt auch die Frage, ob die Zollunion eine Allianz sei, und er kommt zu dem Schluss, sie sei keine Allianz. Denn die Allianz sei ein „Vertrag zur gegenseitigen Hilfeleistung bei der Erreichung eines bestimmten politischen Zieles" [34]). Gewiss kann man die Zollunion nicht ohne Weiteres dem Begriff der Allianz unterordnen. Aber bei der überaus wichtigen Bedeutung der Produktion für die Kriegführung (Wirtschaftskrieg), wäre es denkbar, dass die Zollunion als eine geeignete Form für die gegenseitige Hilfeleistung (wirtschaftliche) bei der Erreichung eines bestimmten politischen Zieles verwendet bzw. missbraucht wird. Aus diesem Grunde ist die Frage zu untersuchen, ob ein neutraler Staat Mitglied einer Zollunion werden kann.

Da Velhagen auch bestreitet [35]), dass die Zollunion ein Staatenbund sei, wobei er allerdings zugeben muss, dass der Deutsche Zollverein vom 8. Juli 1867 „ein staatenbundähnliches Gebilde" war, kommt er zum Schluss, dass die Zollunion ein Handelsvertrag sei. Seine Ansicht begründet er damit, dass die Zollunion dasselbe Ziel wie der Handelsvertrag verfolge, nämlich die dem zwischenstaatlichen Warenaustausch entgegenstehenden Hindernisse zu vermindern oder abzuschaffen. Zwischen der Zollunion und dem gewöhnlichen Handelsvertrag bestehe nur ein gradueller Unterschied, indem die Zollunion die Hindernisse in einem höheren Masse hinwegräume als ein gewöhnlicher Handelsvertrag. Die Frage nach der juristischen Form der Zollunion als Staatenzusammenschluss ist damit nur scheinbar gelöst. Denn die Feststellung, dass die Zollunion ein Handelsvertrag sei, besagt nur, dass der Zollunions-v e r t r a g eine spezielle Form des Handelsvertrages ist. Einmal versteht man unter Z o l l u n i o n den Zollunionsvertrag, also den E n t s t e h u n g s - g u n r d zu einem bestimmten zwischenstaatlichen Rechtsverhältnis, dann wird aber auch dieses b e s t e h e n d e R e c h t s v e r h ä l t n i s, also das Gewordene, das Gebilde selbst, als Zollunion bezeichnet. Uns interessiert hier die juristische Form des Zollunionsgebildes. Wie wir schon andeuteten, können wir über das Zollunionsgebilde nur aussagen, dass es eine Interessengemeinschaft von Staaten ist zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen mit gemeinschaftlichen Mitteln der Handels- bzw. Zollpolitik. Das System der handelspolitischen Zusammenarbeit kann von der losen unorganisierten Gemeinschaft auf der Grundlage der gegenseitigen wirtschaftlichen Konsultation (einvernehmliche Führung der Handelspolitik) bis zur staatsähnlich organisierten Gemeinschaft, wie im Deutschen Zollverein von 1867 (Zollparlament und Zollbundesrat) reichen.

c. Objekt der Zollunion

ist die (durch Staatenzusammenschluss zu errichtende) Zollgebietseinheit. Der „reine Gegensatend" ist gegeben, wenn zwischen den vereinigten Staaten die Zollgrenzen vollständig aufgehoben werden, während der übrigen Welt (dem Zollunionsausland) gegenüber eine gemeinsame Zollgrenze besteht (Vollzollunion). Allein für den Begriff der Zollunion ist nur wesentlich, dass die Zollgebietseinheit n a c h a u s s e n bestehe; d. h. im Verhältnis zu den Nichtunionsmitgliedern muss das Gebiet der Zollunion als e i n Zoll-

gebiet erscheinen. Das Bestehen von Zwischenzollinien unter den Zollunionsmitgliedern schadet dem Begriff der Zollunion nicht. Massgebend für das Bestehen einer Zollunion ist, dass eine (vertraglich vereinigte) Mehrheit von Staaten im internationalen Handel als eine zollpolitische Einheit auftritt. Die Vereinbarungen, die hier in Betracht kommen, reichen tatsächlich von „vollständigen Zollunionen, bei denen alle Zölle auf den Handel zwischen den Mitgliedern der Union abgeschafft sind, durch begrenzte Vorzugsbehandlung derart, wie sie zwischen den Teilen des britischen Reiches besteht, zu den lockern Uebereinkommen, die gerade als regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung angesehen werden" [36]). Man bezeichnet eben mit dem Ausdruck „Zollunion" einen Tatbestand, der nach Art und Ausmass sehr verschieden sein kann. Das gemeinschaftliche Merkmal aller Zollunionen ist das Bestehen einer handels- bzw. zollpolitischen Einheit nach aussen und eines Systems der Praeferenzierung des gegenseitigen Warenaustausches durch Zollmassnahmen im Innern. Die Zollunion in diesem weiteren Sinne umfasst die vollständige Zollunion, die unvollkommene Zollunion in allen ihren Nuancen und zum Teil auch jene handelspolitische Kategorie, die man als Praeferenzsystem zu bezeichnen pflegt.

2. Arten der Zollunion

Zwischen dem Idealtypus der Zollunion, als einem Zustand, bei dem zwischen zwei oder mehreren Staaten völlige gegenseitige Handelsfreiheit statuiert ist, und jenem Zustand, bei welchem dem zwischenstaatlichen Handel Zollmauern ohne jede Erleichterung vertraglicher Natur entgegenstehen, besteht ein breiter Abstand, auf welchem eine abgestufte Reihe von handelspolitischen Praeferenzsystemen aufzuzeichnen wäre. Vom konzessionslosen Protektionismus ausgehend können zwischen mehreren Staaten Vereinbarungen getroffen werden über die gegenseitige Bevorzugung des Handelsverkehrs, wobei diese Bevorzugung bis zur vollständigen Wirtschaftsunion ansteigen kann. Die Verschiedenheit liegt aber mehr im Grade als in der Form der Bevorzugung, weshalb es schwierig ist, hier verschiedene handelspolitische Kategorien aufzuweisen oder gar die Kategorien voneinander scharf zu trennen. Und doch ist es wichtig, zwischen der Zollunion, der Partialzollunion und dem blossen Praeferenzvertrag zu unterscheiden und zwar wegen eines eventuell alterierenden Meistbegünstigungsrechtes. Es sei schon hier vorausgeschickt, dass nach herrschender Ansicht die Begünstigungen, welch esich die Unionsmitglieder in der Vollzollunion einräumen, von dritten Staaten auf Grund des Meistbegünstigungsrechtes nicht in Anspruch genommen werden können. Dagegen herrscht bei der Partialzollunion die Ansicht vor, dass der Meistbegünstigungsanspruch auf die eingeräumten Vorteile Anwendung finde. Unbestritten ist es (selbstverständlich), dass die Vorteile aus einem einfachen Praeferenzvertrag dem Meistbegünstigungsanspruch nicht entzogen werden können, sei es, dass für bestimmte Fälle bzw. Länder (Regionen) eine Ausnahme von der Meistbegünstigung ausdrücklich ausbedungen worden ist. Schon diese Verschiedenheit der Beurteilung des Verhältnisses zwischen Meistbegünstigungsrecht einerseits und den verschiedenen Formen der Praeferenzsysteme andererseits macht es notwendig, die betreffenden handelspolitischen Kategorien nach Möglichkeit klar von einander zu trennen.

a. Die vollständige Zollunion

Pentmann setzt an die Spitze seiner Arbeit über die Zollunion [37]) folgende Definition: „Unter Zollunion verstehen wir: die völlige Vereinigung zweier oder mehrerer zollpolitisch-selbständiger Territorien zu einem einzigen Zollgebiete dem Ausland gegenüber, unter Aufhebung aller Zwischenzollgrenzen im Innern, auf Grundlage des inneren Freihandels".

Diese Umschreibung passt auf die vollständige Zollunion, allerdings mit den Einschränkungen, auf die wir noch zurückkommen werden. Velhagen [38]) führt eine Anzahl von wirtschaftlichen, politischen und administrativen Erfordernissen auf, welche die vollständige Zollunion erfüllen muss. Folgende Erfordernisse seien als essentiell zu betrachten:

1. Statuierung der Handelsfreiheit innerhalb der Zollunion

durch Abschaffung der Zoll- und anderen den freien Handelsverkehr zwischen den unierten Staaten hemmenden Schranken. Einen Wegfall der Zollgrenzen statuierten auch die bedeutenden Zollunionsverträge, so u. a. der Deutsche Zollvereinsvertrag von 1833 in Art. 1 [39]), der Deutsche Zollverein von 1867 in Art. 4 [40]), Belgien-Luxemburg in Art. 2 [41]), Polen-Danzig in Art. 13 [42]). Velhagen verweist in diesem Zusammenhange auf einen internationalen Fall aus der Staatenpraxis [43]): Im Jahre 1858 schloss Oesterreich mit Modena unter der Bezeichnung „Zollunion" einen Vertrag, in welchem ein völliger Wegfall der Zollgrenzen nicht vorgesehen war. Auf Grund des Handelsvertrages zwischen Oesterreich und Savoyen vom 18. X. 1851, der die Meistbegünstigungsklausel enthielt, forderte Cavour in einer Note vom 25. XI. 1858 an die öst. Regierung die Vorteile des genannten „Zollunionsvertrages" auch für seinen Staat. In seiner Note bezeichnete Graf Cavour die Aufhebung der Binnenzölle zwischen den unierten Staaten ausdrücklich als das eigentliche Charakteristikum der Zollunion. Namentlich führt er aus: „Une union douanière n'est rien autre chose que la fusion des intérêts douaniers de deux ou de plusieurs Etats. Elle suppose donc nécessairement certaines préalables essentielles. Si ces conditions ou la plus grande partie d'entre elle n'existe pas, il n'y aurait pas réellement d'union ou de ligue douanière, mais un simple traité de commerce et de douane, quelque nom et quelque que l'on ait donné d'ailleurs à l'arrangement intervenu entre les Etats contractants". Oesterreich hielt zwar am Standpunkt fest, dass die Bezeichnung „Zollunion" massgebend sei, weshalb der Meistbegünstigungsanspruch nicht Anwendung finde, aber es liess doch den Vertrag mit Modena rückgängig machen [44]). Aus diesem Fall geht hervor, dass der völlige Wegfall der Zollgrenzen als ein unumgängliches Erfordernis für die (vollständige) Zollunion betrachtet wurde. Velhagen meint, es herrsche auch in der völkerrechtlichen Literatur in diesem Punkte Uebereinstimmung [45]).

Der Zoll ist nur eine — wenn auch die bedeutendste — Schranke für den zwischenstaatlichen Handelsverkehr. Insbesondere besteht die Möglichkeit, auch bei formeller Herrschaft der Zollfreiheit mit erschwerten Ein- und Ausfuhrformalitäten, mit Kontingentierungen und Einfuhrverboten den freien Handelsverkehr zu hemmen und so den Geist der Zollunion durch verschleierte Diskriminationen zu verletzen. Die Zollunionsverträge statuieren deshalb in der Regel die volle Handelsfreiheit unter den Unionsmitgliedern, so z. B. der

Deutsche Zollvereinsvertrag von 1833 in Art. 6, der Zollvereinsvertrag von 1867 in Art. 4, Belgien-Luxemburg in Art. 3, Schweiz-Liechtenstein in Art. 1 [46]).

Nach den bisherigen Ausführungen über die Erfordernisse einer Zollunion könnte der Eindruck entstehen, dass in der Praxis wie in der Theorie dem Prinzip des Wegfalls der Zölle und anderer den Handelsverkehr hemmender Schranken eindeutig nachgelebt werde. Dem ist aber nicht so. Zuerst ist zu erwähnen, dass aus fiskalischen und polizeilichen Gründen gewisse Einschränkungen der Handelsfreiheit in der Zollunion als zulässig betrachtet werden. So verbot Art. 7 lit. a des Deutschen Zollvereinsvertrages von 1833 den zwischenstaatlichen Handel mit monopolisierten Gegenständen. Ferner gibt Art. 9 des Vertrages zwischen Belgien und Luxemburg den Parteien die Möglichkeit, der Schädlingsbekämpfung dienende Einfuhrverbote zu erlassen. Auch Art. VII des deutsch-österreichischen Zollunionsentwurfes (Curtius-Schoberplan) [47]) gibt die Möglichkeit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit den Freihandel beschränkende Bestimmungen zu erlassen. Diese Einschränkungen scheinen jedoch zu unbedeutend zu sein, um den Begriff der Zollunion als vereinigtem Freihandelsgebiet zu schaden. Indessen wurden in vielen Zollunionen, deren voller Zollunionscharakter von niemandem bestritten wurde, Zollmassnahmen (Binnenzölle, Zwischenzollinien) den Warenverkehr zwischen den Unionsmitgliedern betreffend geduldet. Da diese Zollmassnahmen mit den indirekten Steuern in einem bestimmten Zusammenhange stehen, so wollen wir zuerst auf die Frage des Verhältnisses der indirekten Steuer zur Zollunion eintreten.

2. Die Angleichung der indirekten Steuern

zwischen den zollunierten Staaten ist wegen des engen Zusammenhanges zwischen Zoll und Verbrauchssteuer praktisch erforderlich. Denn würden in einem Lande die direkten Steuern höher sein als in einem anderen Lande, so würden die betreffenden Güter aus diesem Lande bezogen bzw. hereingeschmuggelt werden. Aber die Aenderung eines Steuersystems stosst in der Regel auf grosse Schwierigkeiten, sodass die Errichtung oder Beibehaltung von Zwischenzollinien innerhalb der Zollunion zur Erhebung von Zwischenzöllen (Angleichung der Verbrauchssteuer beim zwischenstaatlichen Warenverkehr) kaum zu umgehen sein wird. Tatsächlich liegen nur wenige Fälle von Zollunionen vor, bei denen eine völlige Angleichung der indirekten Steuer festgestellt werden kann. Und es ist bemerkenswert, dass es sich bei diesen Fällen um sog. Zollakzessionen handelt, bei denen sich der schächere Partner dem Steuer- und übrigens auch dem Zollsystem des stärkeren unterwirft. Namentlich Frankreich hat sich inbezug auf seine Monopole in den Art. 5 und 6 des (Zollakzessions)-Vertrages vom 9. November 1865 mit Monaco [48]) eine Angleichung ausbedungen. Ebenso ist Liechtenstein nach Art. des Vertrages von 1852 dem österreichischen System der indirekten Steuern beigetreten. Wie sich auch dann Liechtenstein nach Art. 4, 2 des Vertrages von 1923 dem schweizerischen unterwirft. Luxemburg steht nach Art. 6 des Vertages von 1921 in einem ähnlichen Verhältnis zu Belgien. In den meisten Fällen verhinderte aber die Verschiedenheit der wirtschaftlichen Struktur der einzelnen Länder die Angleichung der Steuersysteme, und so mussten die Steuern durch die Erhebung von Zöllen an den Binnengrenzen ausgeglichen werden. So wurde durch Art. 5 des Vertrages zwischen Bayern und Württen-

berg [49]) die Aufrechterhaltung einer Zwischenzollinie bestimmt. Auch Art. 11 des Zollvereinsvertrages von 1833 (der ja im allgemeinen als Musterbeispiel einer Zollunion gilt!) wird die Erhebung von Ergänzungsabgaben als zulässig erklärt. Nach Art. 17 lit. a sollen die indirekten Steuern Danzigs denen Polens soweit als möglich angeglichen werden. Art. 4 des Deutsch-österreichischen Zollunionsprojektes von 1931 sieht auch Zwischenzollinien vor. Wir sehen, dass in Zollunionen, die als solche allgemein anerkannt werden, Binnenzölle in Form von Angleichszöllen bestehen können. Wie soll aber eine solche Zollunion von einer unvollkommenen Zollunion, auf die nach herrschender Ansicht der Meistbegünstigungsanspruch einer dritten Macht anwendbar ist, unterschieden werden? Fischer [50]) meint, dass die Beschränkungen nicht so weit gehen dürften, „dass eine förmliche Absperrung und Bewachung der gegenseitigen Grenzen stattfindet".

Velhagen [51]) verweist auf Art. 11 des Zollvereinsvertrages von 1834, worin bestimmt wird: „Die Ausgleichsabgaben werden nach dem Abstande der gesetzlichen Steuer im Lande der Bestimmung von der denselben Gegenstand betreffenden Steuer im Lande der Herkunft bemessen". Damit will er sagen, dass, sofern der Binnenzoll der obigen Formulierung entsprechend seine (indirekte) Steuerfunktion offenbart, kein Verstoss gegen den Charakter einer vollständigen Zollunion vorliege. Es ist aber u. E. zu beachten, dass, sofern die einzelnen Länder im Steuerwesen die Autonomie besitzen, die einzelnen Länder auch die Zollpolitik für verschleierte Massnahmen entgegen dem Geiste der Zollunion beeinflussen können.

Nicht nur aus Besteuerungsgründen, sondern auch mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Sonderinteressen der Unionsmitglieder müssen in der Regel Anweichungen vom Grundsatz der Handelsfreiheit in der Zollunion statuiert werden. Wir wollen darauf im Zusammenhang mit der Frage nach der Gestaltung des Zolltarifes in der Zollunion zurückkommen.

3. Die Vereinheitlichung des Zolltarifes

gehört zu den wichtigsten Erfordernissen der Zollunion. Denn werden die Zollgrenzen zwischen den Unionsmitgliedern abgeschafft, so müssen die Zollansätze dem Unionsauslande gegenüber in gleicher Höhe angesetzt werden. Man vergegenwärtige sich folgendes einfache Beispiel: Das Land A und das Land B bilden eine Zollunion. Das Land A belegt das Gut a mit einem Zoll von 20 Geldeinheiten, während das Land B dasselbe Gut mit einem Zoll von 30 GE belegt. Die Wirtschaftssubjekte im Lande B würden in diesem Falle vorteilhafter das Gut a aus dem Lande A beziehen und die Zollmassnahmen des Landes B wären so zur Wirkungslosigkeit verurteilt. Es gehört überhaupt zum Wesen der Zollunion, dass sie mindestens nach aussen als eine Zollgebietseinheit auftritt, und dazu ist zweifellos erforderlich, dass dem Zollunionsauslande gegenüber ein einheitlicher Zolltarif besteht. Diesem Erfordernis wurde auch in allen Zollunionsverträgen genüge geleistet [52]).

Es ist ein schwer zu lösendes Problem, wie ein für alle beteiligten Länder günstiger Aussentarif zustandekommen soll und wie er beschaffen sein soll, damit er den Interessen der vereinigten Länder gerecht wird. Wir nehmen die Fälle vorweg, in denen der schwächere Partner den Tarif des stärkeren

übernimmt, wie dies in der Zollakzession die Regel ist[53]). Bei den eigentlichen Zollunionen muss ein neuer Zolltarif ausgearbeitet werden, welcher den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Konthrahenten gerecht wird. Im ersten Augenblick erscheint es am vorteilhaftesten, in den einheitlichen Aussentarif für jede Ware den höchsten Zollsatz, der den Zolltarifen der einzelnen Länder entnommen wird, zu übertragen, um auf diese Weise alle Produktionszweige der unierten Länder zu schützen. Dieses Verfahren läge insofern nicht im Interesse der betroffenen Länder, als möglicherweise ein Land ein bestimmtes Gut, das es zur Produktion eines anderen Gutes brauchte, billig aus dem Auslande beziehen will, während ein anderes Land dasselbe Gut selbst herstellt und deshalb darin geschützt werden will. Nicht nur in bezug auf Schutzzölle, sondern auch in bezug auf Finanzzölle können Interessengegensätze bei der Festsetzung der Zollansätze entstehen. Es ist die absolute Grösse des Verbrauchs und die Verschiedenheit im Verbrauch der verschiedenen Arten der Güter in den einzelnen Ländern (infolge nationaler Gewohnheit, klimatischer Verhältnisse usw.) zu berücksichtigen. Ein kulturell höher stehendes und konsumfähigeres Land wird durch einen hohen Zoll auf Kolonialwaren z. B. weit schärfer getroffen als ein weniger entwickeltes Land. Ueberdies kann in einem Land der Verbrauch des Gutes a, in einem anderen Land der des Gutes b, in einem dritten der des Gutes c usw. vorherrschen. Ein Zoll auf das Gut a z. B. wird sich in den einzelnen Ländern nicht gleichartig auswirken. Aus den erwähnten Gründen ist es schwierig, einen Ausgleich in den Zollansätzen zu finden, insbesondere wenn die einzelnen zu unierenden Staaten längere Zeit hindurch eine selbständige Entwicklung genommen haben. Es ist anzunehmen, dass schrittweise auf dem einheitlichen Wirtschaftsgebiete eine einheitliche Nachfrage geschaffen werden kann. Jedoch ist mit der Eingehung der Zollunion allein eine einheitliche Nachfrage in der Regel nicht gegeben. Es sind deshalb für das Anfangsstadium Zwischenzolltarife, die für den Verkehr der unierten Länder untereinander Geltung haben, unerlässlich.

4. Die einvernehmliche Führung der Handelspolitik

ist, wie schon aus dem unten[3]) Gesagten hervorgeht, für die Zollunion notwendig. Es genügt nicht, dass die Zollunionsmitglieder *einander* Handelsfreiheit einräumen, sondern gerade das Verhältnis der Unionsmitglieder *nach aussen* (zu den Nichtunionsmitgliedern) ist für die Zollunion von Belang. Dieses Verhältnis der Unionsmitglieder zu dritten Mächten soll sich dadurch auszeichnen, dass die betreffenden Vereinbarungen, insbesondere Handelsverträge, im Einvernehmen mit den andern Unionspartnern, entsprechend der durch den Zollunionsvertrag eingegangenen Verpflichtungen vollzogen werden müssen. Die Formen, in denen die übereinstimmende Handelspolitik herbeigeführt werden kann, sind verschieden.

α) Wir nehmen die Fälle vorweg, in denen ein Unionsstaat für den oder die Partner die Handelsverträge abschliesst. Dies ist der Fall bei der Zollakzession[54]). Dabei ist es möglich, dass der Zollunionsvertrag die Zustimmung des Partners beim Abschluss eines Handelsvertrages mit einer fremden Macht zur Gültigkeits- oder Ordnungsvorschrift macht. Andererseits begnügen sich die meisten Unionsverträge mit der Bestimmung, dass der Partner vor Abschluss des Vertrages angehört werden muss.

β) Die Zollunionsmitglieder können grundsätzlich das Recht zum selbständigen Abschluss von Handelsverträgen beibehalten, wobei aber die einzelnen Staaten die Interessen der Partner bzw. die gemeinsamen Interessen zu wahren verpflichtet sind. So stellt der deutsch-österreichische Entwurf in Art. 5 zunächst grundsätzlich die Befugnis der Kontrahenten zu selbständigem Abschluss von Handelsverträgen fest und statuiert dann in Abs. II die Pflicht der Regierungen, die Interessen des Partners nicht zu verletzen. Praktisch bedeutet das, dass sich die Unionspartner vor Abschluss von Verträgen ins Einvernehmen setzen müssen.

γ) Besondere Aufmerksamkeit verdienen jene Fälle, in denen der Abschluss von Handelsverträgen durch gemeinsame Organe der uniierten Länder der Union als solcher zusteht. Nach Art. 8 § 6 des Zollvereinvertrages von 1867 wurde der Abschluss von Handelsverträgen durch das Präsidium besorgt. In der Oesterreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie, die ja wirtschaftlich auf der Grundlage einer Zollunion stand, schloss der gemeinsame Aussenminister die Verträge ab, wobei die Genehmigung durch beide Legislativen vorgeschrieben war.

b. Partialzollunion

Sind die Voraussetzungen für eine Zollunion nur in unvollkommener Weise gegeben, insbesondere, wenn die Zölle unter den Unionsmitgliedern nur teilweise abgeschafft sind, so spricht man von einer Partialzollunion (Zollbündnis, Zollallianz). Beachtet man, dass auch in den sogenannten vollständigen Zollunionen (ausnahmsweise!?) Binnenzölle bestehen können, so erkennt man, dass zwischen dieser und der Partialzollunion nur graduelle Unterschiede bestehen. Dieser (graduelle) Unterschied besteht eben darin, dass während in der Vollzollunion die Binnenzölle Ausnahmecharakter besitzen (Ausgleich von indirekten Steuern, Zölle auf wenigen bestimmten für den Gross-Warenverkehr unbedeutenden Produkten), werden in der Partialzollunion Zollgrenzen aufrechterhalten, es werden nur für den Verkehr der Unionspartner unter sich geringere Zollsätze statuiert als der übrigen Welt gegenüber. Indessen muss in der Partialzollunion, wie in der Zollunion überhaupt, eine zollpolitische Einheit nach aussen bestehen. Es müssen Bestimmungen über eine einvernehmliche Handelspolitik getroffen werden, und die Gestaltung der Zolltarife (oder eventuell des gemeinsamen Aussenzolltarifes) muss diesem Erfordernis entsprechen. Im Erfordernis der „Einheitlichkeit nach aussen" unterscheidet sich die Partialzollunion vom gewöhnlichen Praeferenzvertrag.

c) Der Praeferenzvertrag ist ein Handelsvertrag über die Gewährung von handelspolitischen Begünstigungen insbesondere Zollverringerungen, bei dem die Kontrahenten aber nicht eine Gruppenbildung, die Statuierung einer einheitlichen Front nach aussen im Sinne der Zollunion, beabsichtigen.

3. Die Zollakzession

Während die Zollunion ein Staatenzusammenschluss auf der Grundlage der Gleichberechtigung der Partner ist, handelt es sich bei der Zollakzession um den Anschluss oder Beitritt eines kleineren Staates an das Zollsystem eines grösseren. In ihren essentiellen Merkmalen stimmen Zollunion und Zollakzession überein. Die Zollunion im weiteren Sinne umfasst

auch die Zollakzession, wobei die letztere als Unterart der ersteren erscheint. Aber auch von der Zollunion im engeren Sinne lässt sich die Zollakzession begrifflich schwer trennen. Wollten wir die Zollunion im engeren Sinne dadurch charakterisieren, dass in ihr die Partner gleichberechtigt sind, so ist zu bedenken, dass praktisch das Machtverhältnis zwischen zwei oder mehreren Staaten nie so ausgeglichen ist, dass der eine Staat nicht in irgendeiner Form vorherrschen würde. Gewiss, prinzipiell — nach dem Buchstaben des Vertrages — sind die Mitglieder einer Zollunion gleichberechtigt. Aber rechtlich befindet sich der Zollakzedent auch nicht in einem Unterordnungsverhältnis zu seinem (mächtigeren) Partner. Wenn z. B. Liechtenstein der Zollgesetzgebung, Zollverwaltung und zum Teil auch dem Steuerwesen der Schweiz unterworfen ist, so bleibt das Rechtsverhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz doch ein Verhältnis von Recht und Pflicht zwischen gleichberechtigten Völkerrechtssubjekten. Bei einem staatlichen Unterordnungsverhältnis befiehlt der Herrschende aus eigener Machtvollkommenheit (auf Grund der eigenen Verfassung). Dagegen „befiehlt der Herrschende" bei der Zollakzession nur auf Grund eines ihm vertraglich eingeräumten Rechts. Das Rechtsverhältnis zwischen den Partnern einer Zollakzession ist ein vertragliches und somit ein Verhältnis zwischen koordierten Subjekten. Der Akzedent ist nur nach dem Grundsatz „pacta sunt servanda" verpflichtet, sich den Anordnungen seines Partners zu unterziehen und bleibt auch während der Vertragsdauer Normenadressat des Völkerrechts. Formell ist der Zollakzedent dem Völkerrechte und nicht dem Rechte seines (mächtigeren) Partners unterworfen. Im Prinzip unterscheidet sich somit die Zollakzession von der Zollunion nicht. Tatsächlich besteht aber im Machtverhältnis zwischen Zollakzedenten und Zollakzessionar eine so grosse Diskrepanz, dass das Gebiet des Zollakzedenten nur als Annex zum Zollgebiet seines Partners erscheint. Dagegen ist das Machtverhältnis zwischen den Mitgliedern einer Zollunion mehr oder weniger ausgeglichen. Es lässt sich im allgemeinen, meint Velhagen [55]), „gefühlsmässig entscheiden, ob im konkreten Fall eine Zollunion im engeren Sinne oder eine Zollakzession vorliegt". Alle gegenwärtig bestehenden Zollunionen [56]) sind tatsächlich als Zollakzessionen zu werten. Als solche sind zu erwähnen: die Unionen zwischen Belgien und Luxemburg, Frankreich-Monaco (Italien-San Marino), Polen-Danzig (Spanien-Andorra) und Schweiz-Liechtenstein. Charakteristisch ist es für die Zollakzessionen, dass der Zollakzedent dem bestehenden Zollsystem seines Partners beitritt, wobei der Zollakzessionar die Zollgesetze und -tarife in der Folge ändern kann, ohne dass hierzu die Zustimmung des Zollakzedenten nötig wäre [57]). Allerdings ist Belgien bei der Aenderung der Tarife wenn auch nicht an die Zustimmung Luxemburgs so doch an ein Gutachten des conseil superieur gebunden (Art. 4).

In der Regel übt auch der Zollakzessionar die Zollverwaltung auf dem Gebiete des Zollakzedenten aus. Uebrigens kann in der Regel dem Zollakzedent auch ohne seine Zustimmung durch Handelsverträge seines Partners verpflichtet werden. Dieser Umstand verleiht der Zollakzession einen protektoratsähnlichen Charakter. Es ist bezeichnend, dass die Erneuerung des Zollakzessionsvertrages und die Errichtung des Protektorates über Monaco durch einen Vertrag (17. Juli 1918) zwischen Frankreich und Monaco vereinbart wurde [58]). Damit soll nicht gesagt sein, dass die Zollakzession zur politischen Bevormundung des Zollakzedenten führen muss. Beim Fall Frankreich-

Monaco ist zu beachten, dass Monaco unter (prinzipieller) Wahrung seiner staatlichen Selbständigkeit von 1865 bis 1918 in einem Zollakzessionsvertrag mit Frankreich stand, und nur besondere Umstände haben es 1918 zu einem Protektorat Frankreichs werden lassen. Liechtenstein war 70 Jahre mit Oesterreich in einem Zollakzessionsverhältnis, ohne seine Unabhängigkeit einzubüssen, und es kann festgestellt werden, dass die bereits 20 Jahre dauernde enge wirtschaftliche Bindung Liechtensteins an die Schweiz seiner politischen Selbständigkeit in keiner Weise Abbruch getan hat. Es kann im Gegenteil behauptet werden, dass Liechtenstein seine Unabhängigkeit in den Jahren der wirtschaftlichen und politischen Krise wahrscheinlich verloren hätte, wenn es nicht den Anschluss an die neutrale Schweiz gefunden gehabt hätte. Das Zollakzessionsverhältnis Polen-Danzig ist so sehr — sowohl in seinem Entstehen als auch in seinem Untergang — durch machtpolitische Gründe bedingt gewesen, dass wir uns hier eines Urteils hierüber enthalten müssen. Inbezug auf Luxemburg können wir auch feststellen, dass es sowohl während seiner 80jährigen Zugehörigkeit zu Deutschland als auch später zu Belgien seine Unabhängigkeit trotz der zollpolitischen Bindung wahren konnte. Allerdings war die Stellung Luxemburgs als neutralisierter Staat im Weltkriege 1914—18 durch seine Union mit Deutschland problematisch. Abschliessend wiederholen wir, dass die Zollakzession in ihrem Wesen eine Zollunion ist, bloss durch die weitgehend ungleiche Machtverteilung unter den Parteien und durch die aus diesem Umstand resultierende besondere Gestaltung der Rechtsverhältnisse nähert sich die Zollakzession dem völkerrechtlichen Protektorat.

Es sei hier noch kurz die Ansicht von Waldkirchs [59]) über die Zollakzession wiedergegeben: Die Zollunion wurde als Zollanschluss bezeichnet „wenn ein verhältnismässig kleines mit einem grossen Gebiet für Zoll- und Handelssachen eine Einheit bildet. In der Regel besteht alsdann die Verbindung in der Weise, dass die Gesetzgebung des grösseren Staates als für beide Teile massgebend erklärt wird. Der kleinere Staat begibt sich damit jeder selbständigen Handelspolitik". Er verweist auf den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein vom 29. März 1923, wonach „nicht nur die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung sondern auch die übrigen schweizerischen Bundesgesetze, soweit der Anschluss ihre Anwendung erfordert", in Liechtenstein gilt. Dann bemerkt von Waldkirch, dass eine scharfe Grenze zwischen Zollverein und Zollanschluss nicht bestehe. Er verweist dabei auf den belgisch-luxemburgischen Vertrag vom 23. Juli 1921 über eine „Wirtschaftsunion", wobei im Texte von einem Zollverein die Rede ist, während sich aus den einzelnen Bestimmungen ergebe, dass es sich vorwiegend um einen Anschluss handelt. „Dies lässt sich namentlich daraus ersehen, dass die belgische Gesetzgebung über Zölle und Verbrauchssteuern in Luxemburg eingeführt, und dass Handelsverträge und Wirtschaftsabkommen von Belgien im Namen der Union abgeschlossen werden".

Zu diesen Ausführungen haben wir im wesentlichen nichts zu bemerken. Auch die Feststellung, dass Handelsverträge und Wirtschaftsabkommen von Belgien „im Namen der Union" abgeschlossen werden, ist in der Sache zweifellos richtig, wenn auch formell Belgien im eigenen Namen und im Namen Luxemburgs, bzw. der König der Belgier im eigenen Namen und im Namen der Grossherzogin von Luxemburg, und nicht im Namen der Union als solcher die Handelsverträge abschliesst.

IV. Die wirtschaftliche Bedeutung der Zollunion

Zollunion bedeutet von wirtschaftlichem Standpunkt aus die Vereinigung von bis dahin selbständigen Wirtschaftsgebieten zu einem neuen erweiterten Freihandelsgebiet, in dem die einzelnen Wirtschafts(Zoll-)gebiete die Zölle gegenseitig herabsetzen oder gänzlich abschaffen. Zieht man in Betracht, dass der Zollschutz in gewissem Masse die Gestaltung der nationalen Produktion bestimmt, so müssen durch die Lockerung bzw. die Abschaffung des Zollschutzes die Produktionsbedingungen sich in der Weise ändern, dass nunmehr die einzelnen Länder nur jene Güter produzieren können, bei denen die Produktionskosten die durch die Herabsetzung oder Abschaffung der Zölle gesunkenen Preise nicht übersteigen. Es treten Verschiebungen in den Produktionsgrundlagen ein in der Richtung einer gesteigerten zwischenstaatlichen Arbeitsteilung. Ein jedes Land dehnt die Produktion jener Güter aus, für die es auf Grund der veränderten Angebots- und Nachfrageverhältnisse relativ günstigere Produktionsbedingungen besitzt, während die Produktion anderer Güter zugunsten des anderen Landes aufgegeben werden muss. Mit der Ausdehnung der Produktion geht eine Rationalisierung und Spezialisierung Hand in Hand. Dies bedeutet einen technischen Fortschritt, dessen Wirkung in der Regel die Steigerung der Produktivität ist. Allerdings hat der technische Fortschritt oft die Wirkung, den Beschäftigungsgrad zu verringern (Arbeitslosigkeit). Der Beschäftigungsgrad muss als Kriterium neben dem technischen Fortschritt herangezogen werden.

Wenn wir nun berücksichtigen, dass die Zollunion die Hindernisse für die Beweglichkeit der Produktionsfaktoren menschliche Arbeit und Kapital verringert, so ist es nicht schwer einzusehen, dass die Zollunion eine günstigere Beschäftigung und Ausnützung der Produktionsfaktoren gewährleistet. Denn die Schwankungen in der Beschäftigung und der Ausnützung der verfügbaren Produktionsmittel könnten dadurch ausgeglichen werden, dass die durch Unterbeschäftigung bzw. Nichtausnützung verfügbaren Produktionsmittel eines Gebietes Verwendung finden auf einem anderen Gebiete, wo gerade eine Anspannung der Produktionsfaktoren stattfindet.

Es besteht die Ansicht, dass eine Zollunion zwischen Ländern, die verschiedene Dinge erzeugen, günstig sein wird. Der komplementäre Charakter einer derartigen Zollunion erscheint als Vorteil, da ein Land zum gesicherten Absatzgebiet für die Produktion des anderen Landes wird.

Es ist interessant, dass Whale[60]) eine gerade entgegengesetzte Ansicht vertritt. Er sagt, dass die Ergebnisse einer Zollunion vermutlich günstig sein werden, wenn die unierten Länder annähernd die gleichen Arten von Gütern produzieren, und vermutlich schädlich, wenn sie zwischen Ländern getroffen wird, die gänzlich verschiedene Dinge produzieren. Whale gründet seine Ansicht auf Ueberlegungen, die hier kurz wiedergegeben seien. Vorerst weist er auf die Unterscheidung von zwei möglichen Fällen der Zollunion hin:

1. Fall, eine unterschiedliche Behandlung zwischen den Parteien und der übrigen Welt wird durch die Herabsetzung oder die Abschaffung von Zöllen im Handel zwischen den Parteien erzielt.

2. Fall, die unterschiedliche Behandlung wird durch erhöhte Zölle auf den Handel mit der übrigen Welt erreicht.

Im ersten Fall muss die Herabsetzung oder die Abschaffung von Zöllen auf den Handel innerhalb der Zollunion insofern von Vorteil sein, als sie zu einer vermehrten Spezialisierung (durch gesteigerte Arbeitsteilung) führt.

Whale weist dann mit Nachdruck darauf hin, dass die Zollunion auch in diesem Falle die Wirkung hat, den Handel, der auf jeden Fall zwischen Ländern inner- und ausserhalb dieser Gruppe stattfinden würde, abzulenken. Denn die unterschiedliche Behandlung der Waren der verschiedenen Länder wird dazu führen, die Wege des Handels zu stören, selbst wenn diese Behandlung nur in einer Herabsetzung der Zölle zugunsten gewisser Länder besteht. Im zweiten Falle, in dem die Differenzierung dadurch zustandekommt, dass die Zölle gegen die Aussenseiter erhöht werden, sind die Vorteile einer grösseren Handelsfreiheit und einer ausgedehnten Arbeitsteilung vollkommen abwesend, während der obengenannte Nachteil (Ablenkung des Handels) anwesend ist.

Whale zieht daraus die Schlussfolgerung, dass eine Zollunion dann als gut bezeichnet werden kann, wenn sie den Schutz der eigenen Märkte verringert und dadurch die Arbeitsteilung erhöht, und dann als schädlich, wenn sie den internationalen Handel von seinen früheren Kanälen ablenkt. Vereinbaren nun zwei Länder, die verschiedene Produkte herstellen, eine Zollunion, so kann sie den Nachteil mit sich bringen, dass die einzelnen Länder mit ihren Ankäufen auf die unter ungünstigeren Bedingungen (als aus der übrigen Welt) angebotenen Produkte des anderen Landes beschränkt werden. Produzieren aber beide Länder annähernd die gleichen Arten von Gütern, so werden vermutlich durch eine Zollunion nur die Vorteile der Arbeitsteilung in Erscheinung treten.

Dazu ist zu bemerken, dass, soweit man die Zollunion nur als Mittel zur Förderung deer Produktivität (des Masses des volkswirtschaftlichen Produktionserfolges) auffasst, der Ansicht von Whale zugestimmt werden kann. Die Zollunion hat aber auch andere Eigenschaften, die sie zu einem geeigneten Mittel der Volkswirtschaftspolitik machen können. Es sei hier auf die Ausführungen von Gruntzel verwiesen [61]):

„Die grossen Vorteile der Zollunion sind klar. Sie schafft ein erweitertes Absatzgebiet, das den einzelnen Produktionszweigen eine grössere Unabhängigkeit nach aussen und die Möglichkeit der Spezialisierung gibt. Viele Industrien, die wegen des geringen Absatzes in einem Land als unrentabel erschienen, lassen sich neu begründen. Der innigere Verkehr steigert die Kaufkraft der Bevölkerung. Nach aussen erscheint aber die Zollunion als eine achtungsgebietende Macht und wird jedenfalls mehr ein Element des Friedens als des Krieges sein". Die Zollunion schafft ein erweitertes Absatzgebiet für die an ihr beteiligten Volkswirtschaften. Das Gesetz der sinkenden Kosten, das in der modernen Massenproduktion von besonderer Bedeutung ist, kann sich verwirklichen. Allerdings ist die Frage sehr wichtig, Jessen weist darauf hin [62]), ob im neuen Wirtschaftsgebiet eine einheitliche Nach-

frage, die eine wesentliche Voraussetzung für die Massenproduktion ist, besteehe. Sollte bei der Einführung der Zollunion keine einheitliche Nachfrage bestehen, so kann sie doch schrittweise geschaffen werden. Wesentlich für die gesteigerten Absatzmöglichkeiten ist auch die geringere oder grössere Kaufkraft der breiten Masse der neuangeschlossenen Wirtschaftsgebiete. Die Kaufkraft wird nach Gruntzel durch den „innigeren Verkehr" (gemeint ist wohl durch die gesteigerte Austauschmöglichkeit) gesteigert.

Wenn ferner festgestellt wird, dass die Zollunion nach aussen eine achtungsgebietende Macht darstellen kann, so ist dies nicht rein machtpolitisch aufzufassen. Vielmehr deutet dies auf die Tatsache hin, dass es im Interesse kleinereer Staaten gelegen ist, durch gegenseitige Verständigung eine Gemeinschaft zu bilden, um bei den Wirtschaftsverhandlungen mit den Ländern deer übrigen Welt den grossen und übermächtigen Vertragskontrahenten nicht wehrlos ausgeliefert zu sein. Gerade auf Staatsgebilden kleineren Umfangs lasten die Zollschwierigkeiten und andere mit dem Warentransport verbundeenen Hemmungen mit besonderer Stärke. Stellt sich nun die Zollunion nach aussen als eine „achtungsgebietende Macht" dar, so wird sie in ihreen Wirtschaftsverhandlungen in höherem Masse erreichen können, dass das reale Austauschverhältnis dem Zollunionsausland gegenüber günstig gestaltet wird, als die einzelnen Mitglieder für sich allein.

Die Zollunion kann somit ein geeignetes Mittel darstellen, um jenen Teil des Volkseinkommens, der in der Gütermenge besteht, welche aus dem Ausland eingetauscht wird, möglichst zu steigern. Denn durch die technischen Massnahmen der äusseren Handeslpolitik, insbesondere durch die Zölle, kann auf die Grösse dieses Teiles ein gewisser Einfluss ausgeübt werden in der Richtung, dass die Differenz zwischen dem der ausgetauschten und dem der eingetauschten Güter möglichst gross wird. Die Wirksamkeit dieser Massnahmen kann durch die einheitliche Front der in der Zollunion vereinigte Staaten potenziert werden. Auf die Grösse desjenigen Teils des Sozialproduktes, der im Inland bleibt, kann durch das Mittel der Zollunion ebenfalls ein Einfluss ausgeübt werden in der Richtung der möglichst vollen Beschäftigung und Ausnützung der veerfügbaren Produktionsmittel und der möglichsten Steigerung der Produktivität. Wir haben bereits oben darauf hingewiesen, wie die Zollunion durch die gesteigerte Arbeitsteilung die Produktivität steigert und durch die geringeren Hindernisse für die Beweglichkeit der Produktionsfaktoren den Beschäftigungsgrad vermutlich günstiger gestaltet.

Da die Regelung des Geldumlaufs und die Kreditgebahrung für den Grad der Beeschäftigung der Produktionsmittel sowie für die gesamte Produktion von wesentlicher Bedeutung ist, sei hier einiges über das Währungsproblem in der Zollunion gesagt. Jedes Zollgebiet stellt ein selbständiges Wirtschaftsgebiet dar, in dem die Preise für Produkte und Produktionsmittel (Lohn, Zins und Rente) in einem gewissen Sinne im Gleichgewicht stehen zur Lebenshaltung der Bevölkerung. Dieses Gleichgewicht muss insbesondere gegen Störungen von der Geldseite her geschützt werden. Eine völlige Einheitlichkeit der Währung, d.h. Zollunion in Verbindung mit Währungsunion, wäre die beste Sicherung gegen etwaige Störungen. Die Vereinheitlichung der Währung bedeutet aber für einen Teil der Beteiligten oder gar für alle Beteiligten den Ueber-

gang zu einer neuen Währung, welchem Vorgang sich grosse Schwierigkeiten entgegenstellen. Denn die Aenderung der Währungseinheit ändert auch die Preise für die Gegenstände des täglichen Bedarfs und greift auch sonst tief in die Lebensgewohnheiten ein. Völlige Einheitlichkeit der Währung ist für eine Zollunion auch nicht nötig; es genügt eine Währungskonvention, die der Geldeinheit in den vereinigten Ländern die Beständigkeit ihrer Kaufkraft sichert.

Gruntzel [63]) betont insbesondere, dass die Zollunion alle Quellen der Geldentwertung durch bindende Verpflichtungen über die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im Staatshaushalt und über Massnahmen zur Bekämpfung ungünstiger Verschiebungen in der Zahlungsbilanz verstopfen muss. Ferner muss diese Vereinbarung ihre Ergänzung finden durch eine Einigung der Notenbanken über eine gleichmässige Bankpolitik sowie gegenseitige Unterstützung bei der Verteidigung der auswärtigen Wechselkurse gegenüber etwaigen Vorstössen der internationalen Spekulation. Von wesentlicher Bedeutung ist auch die Gestaltung der Preise der Güter, die den Inhalt der „Markt- und Preispolitik" darsteellt. Durch die Abschaffung oder die Senkung der Zölle wird sich die Tendenz zum Preisausgleich auf dem Gebiete der Zollunion stärker geltend machen. Die Richtung und das Ausmass der Beeinflussung der Preisbildung bei den einzelnen Gütern ist nicht mit Sicherheit feststeellbar, es kann nichts Allgemeines darüber ausgesegt werden. Fasst man das ganze Preissystem ins Auge, so kann man feststellen, dass es durch Abschaffung oder Senkung der Zölle sinken wird. Unter der Voraussetzung eines gleichbleibenden Geldeinkommens kann man dann von einer Steigerung des Realeinkommens sprechen. Insbesondere muss im konkreten Falle der Reallohn betrachtet werden. Denn die Erleichterung der Beweglichkeit des Produktionsfaktor Arbeit zwingt bei einem Zusammenschluss von Gebieten mit niedriger Lebenshaltung und solchen mit hoher zu einem Ausgleich. D. h., ese findet eine Abwanderung aus den Gebieten mit niedriger Lebenshaltung in solche mit höherer statt. Hier sinken die Löhne und dort steigen sie, bis das Spannungsverhältnis beseitigt ist. Allerdings ist zu bemerken, dass auch bei der Voraussetzung der Freizügigkeit (die ja nicht notwendig zum Inhalt der Zollunion gehört) der Beweglichkeit des Produktionsfaktors der menschlichen Arbeit Hindernisse verschiedener Art entgegenstehen können, z. B. Kosten der Umsiedlung, Verschiedenheit der Sprache, Sitten und Gewohnheiten, sowie andere irrationale Momente, wie „Heimatliebe" u. a.

Aber auch künstlich kann der Beweglichkeit der Arbeit entgegengewirkt weerden durch Massnahmen der Arbeitsmarktpolitik der einzelnen Länder (Einschränkung der Freizügigkeit). Durch Beibehaltung von Zwischenzolllinien können die Preise reguliert werden.

V. Die rechtliche Gestaltung der Zollnuion

1. Allgemeines über Gemeinschaft nnd Organisation

Die Zollunion ist eine Interessengemeinschaft von zwei oder mehreren Staaten. Die Gemeinschaft der zollunierten Staaten äussert sich darin, dass sie (mindeestens nach aussen) eine zoll-, handels- bzw. wirtschaftspolitische Einheit darstellt. Eine aus einer Mehrheit von Personen bestehende Einheit ist immer eine Willenseinheit. Denn zur Verfolgung eines gemeinschaftlichen Zweckes, d. h. zur Betätigung eines gemeinschaftlichen Willens, schliessen sich Personen zusammen. Soll die Gemeinschaft als solche (als abstrakte Person) den gemeinschaftlichen Willen betätigen, so muss sie organisiert, d. h. mit Willenswerkzeugen ausgerüstet sein. In einem Organisationsstatut muss festgestellt sein, wer — nach Umfang und Art der Aufgabe — zur Willensbetätigung zuständig ist. Die der Organisationsordnung entsprechende Willensäusserung der Organe gilt als Wille der Gemeinschaft selbst. Dieser Gemeinschaftswille ist notwendig dem (eventuell alterierenden) Willen der Gemeinschaftsmitglieder herrschaftlich übergeordnet. In diesem Sinne sprechen wir von einer organisierten Gemeinschaft.

Eine Gemeinschaft kann indessen auch unorganisiert sein (anarchisch). In diesem Falle ist die Gemeinschaft als solche nicht willensfähig, sondern die Gemeinschaftsmitglieder betätigen ihren Willen entsprechend dem Gemeinschaftsinteresse, wobei in der Interessengemeinschaft (konkret) die Mitglieder dem Gemeinschaftszweck entsprechend zu einem bestimmten Verhalten vertraglich verpflichtet sind[61]). In den unorganisierten Gemeinschaften besteht die Möglichkeit, den Gemeinschaftswillen in der Weise zum Ausdruck zu bringen, dass die willensfähigen Mitglieder den Willen der Gemeinschaft betätigen, indem sie sich dem Gemeinschaftsinteresse entsprechend verhalten, das bedeutet konkret ausgedrückt, dass die Mitglieder entsprechend ihrer vertraglichen Verpflichtungen und im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern handeln. Es ist aber zu beachten, dass man von (abstrakten) Gemeinschaftsinteressen erst dadurch zu einer (konkreten) Interessengemeinschaft kommt, dass die betreffenden Subjekte Vereinbarungen über den Zweck der Gemeinschaft, über die Art und Weise der gemeinschaftlichen Willensbildung und über die Betätigung dieses Willens treffen. — Die Interessengemeinschaft „Zollunion" ist sowohl organisiert, als unorganisiert als auch in einer Zwischenform von beidem denkbar. Wir behandeln zunächst die unorganisierte Zollunion.

2. Die unorganisierte Zollunion

Die unorganisierte Zollunion liegt durchaus im Bereich der Möglichkeit. Die einzelnen Unionsmitglieder betätigen durch ihre ordentlichen Organe — entsprechend den durch den Zollunionsvertrag eingegangenen Verpflichtungene — den Willen der Zollunion. Hierbei wird es notwendig sein, dass die

einzelnen Staaten einander über die zu treffenden Massnahmen in irgendeiner Form konsultieren. Denn zur Erreichung einer zollpolitischen Einheit nach aussen ist es notwendig, dass die Zollpolitik der Unionsmitglieder koordiniert wird. Diese Koordination kann schon dadurch geschaffen werden, dass die gesetzgebenden Organe der einzelnen Länder in Zollangelegenheiten gleichartige Beschlüsse fassen, nachdem diese durch Verhandlungen der Regierungen oder deren Delegierten vorbereitet wurden. Aber solange die Parlamente der einzelnen Länder selbständig verhandeln, beraten und beschliessen, besteht die Gefahr, dass es in den Beschlüssen zu keiner Uebereinstimmung kommt, und so die Wirksamkeit der Zollunion in Frage gestellt wird. Eine interparlamentarische Kommission oder eine andere von den einzelnen Ländern beschickte Delegiertenkonferenz mag diese Gefahr mildern, aber aus der Welt geschafft werden kann sie nicht, solange die endgültigen Entscheide über die betreffenden Fragen bei den autonomen Organen der einzelnen Staaten liegen [65]).

Auf alle Fälle muss auch in der nicht organisierten Zollunion eine gemeinsame Abrechnungsstelle für die Zolleinnahmen bestehen. Die Gemeinschaftlichkeit der aus den Aussenzöllen fliessenden Einnahmen zählt Velhagen [66]) zu deen notwendigen Erfordernissen der Zollunion, er verweist auf die Literatur [67]), die in diesem Punkte einig sein soll, und auf die Staatenpraxis [68]), die kein als Zollunion anerkanntes Gebilde kenne, in welchem eine diesbezügliche Bestimmung nicht bestanden hätte. Eine gemeinsame Abrechnungsstelle ist nur dann vermeidlich, wenn der eine Unionspartner für seinen Anteil an den Zolleinnahmen mit einem Fixum abgefunden wird. So erhält Liechtenstein nach Art. 35 des Vertrages Schweiz-Liechtenstein jährlich 150 000 Franken aus der schweiz. Bundeskasse. Bei allen anderen Verteilungsarten ist eine Abrechnungsstelle notwendig [69]). Dass jedem Lande ohne weitere Abrechnung jene Zolleinnahmen zufallen sollten, die es an seinen Grenzen erhebt, wäre schon aus praktischen Gründen in jenen Fällen nicht möglich, in denen ein Unionsmitglied keine Aussengrenze der Zollunion berührt. Wir kennen aber nicht einen Fall von einer Zollunion, in der keine Einnahmegemeinschaft bestanden hätte.

3. Die unvollkommen organisierte Zollunion

Zwischen der unorganisierten und der (körperschaftlich) organisierten Gemeinschaft kann es Zwischengebilde geben. Eine Gemeinschaft kann insofern einen Zwittercharakter haben, als sie einerseits grundsätzlich eine lose unorganisierte Gemeinschaft darstellt und andererseits, gewissen konkreten Bedürfnissen rechnungtragend, quasi als eine Körperschaft erscheint. Wir denken hier insbesondere an den Fall, in dem eine Gemeinschaft, ohne rechtliche Persönlichkeiet (Körperschaft) zu sein, eine gemeinsame Vertretung besitzen kann, die gleichsam wie das Organ einer juristischen Person erscheint. Solche Organe pflegen die meisten Zollunionen zu schaffen mit der Aufgabe, die Zolleinnahmen und die Zollverwaltung zu überwachen, die Zollgesetzgebung und deren Anwendung zu koordinieren, Tarifänderungen zu überprüfen und vorzubereiten usw. So wurde auf Grund von Art. 33 und 34 des Zollvereinsvertrages von 1833 eine Generalkonferenz des Zollvereins geschaffen. In Oesterreich-Ungarn bestand auf Grund Art. 21 ein Organ zur

Ueberwachung und Vorbereitung der Handelsverträge. Belgien-Luxemburg kennt einen conseil administratif und einen conseil superieur zur Ausführung der vertraglichen Bestimmungen bzw. zur Vorbereitung der Vertragsänderungen. Zum Austrag von Streitigkeiten zwischen den Unionspartnern stehen Schiedsgerichte vor: Art. 28 des belgisch-luxemburgischen Vertrags, Art. 43 des Vertrages Schweiz-Liechtenstein, Art. 11 des deutsch-österreichischen Entwurfs u. a.

Die genannten Organe können schon insofern nicht als echte Organe betrachteet werden, als sie nicht von der Gemeinschaft selbst (hier Zollunion) eingesetzt werden (auf Grund eines Organisationsstatuts) sondern die Unionsmitglieder sind es, die durch gegenseitig übereinstimmende Willensäusserung (Vertrag) eine gemeinsame Vertretung bestimmen. Dies ist klar ersichtlich aus einigen Fällen, in denen die Unionsmitglieder ganz oder teilweise das Recht zum Abschluss von Handelsverträgen genommen ist, wobei nicht etwa der Zollunion als solcher das Vertragsrecht zusteht, sondern einem gemeinsamen Beauftragten der Unionsmitglieder. So wurden die Verträge des deutschen Zollvereins von 1833 vom preussischen König als dem Vertreter der einzelnen namentlich aufgeführten Mächte abgeschlossen. Die stehende Formel lautete: S. M. le Roi de Prusse agissant tant en son nom et pour les autres pays et parties de pays souverains ...[70]). Ebenso in den Verträgen zwischen Belgien-Luxemburg einerseits und anderen Mächten andererseits: S. M. le Roi des Belges agissant tant en son nom qu'en nom de S. A. R. la Grand-Duchesse de Luxembourg en vertu d'accord existants ...[71]). Eine Zollunion, deren Vertretung nicht als Teil eines Ganzen für das Ganze funktioniert, sondern für die einzelnen Glieder der (zusammengesetzten) Einheit handelt, bezeichnen wir als eine unvollkommen organisierte Zollunion.

4. Die (vollkommen) organisierte Zollunion

Zur vollkommenen Organisation gehört es, dass die Organe (nach Art und Umfang der Zuständigkeit) durch eine Organisationsnorm der Körperschaft eingesetzt werden. Solche Organisationsnormen sind in der Regel in einem Organisationsstatut oder in einer Verfassung enthalten. Eine derart organisierte Gemeinschaft stellt eine neue Rechtspersönlichkeit dar, die von den in der Gemeinschaft vereinigten Personen unabhängig und in bestimmtem Sinne ihnen übergeordnet ist. Die Verfassung begründet einen Herrschaftsverband, der seinen eigenen Willen durch eigene Organe betätigt. Fassen wir nun die Verbindung von Staaten ins Auge, so fällt unser Blick zunächst auf den Bundesstaat, der die Voraussetzung einer vollkommen organisierten Gemeinschaft, einer juristischen Person, ganz eindeutig erfüllt.

a) Es ist nun die Frage zu erörtern, ob eine bundesstaatlich organisierte Zollunion, d. h. eine Zollunion in der Organisationsform eines Bundesstaates, denkbar sei. Wir haben uns bereits oben mit der Frage der „staatsrechtlichen" Zollunion befasst, worunter wir die Vereinheitlichung des Zollwesens innerhalb eines Staates so verstehen, dass ein einheitlicher oder föderativer Staat seine Kompetenz auf das Zollwesen ausdehnt. Wir kamen zu dem Schluss, dass eine solche Zolleinigung nicht unter den Begriff der Zollunion fällt. Denn schon der Ausdruck Zollunion deeutet auf eine (Staaten-)

Gemeinschaft, deren Hauptzweck durch den Zoll gekennzeichnet ist. Hier geht es aber um die Frage, ob „ein auf Zollfragen beschränkter Gesamtstaat", wie dies von Blume [72]) inbezug auf den Zollverein von 1867 angenommen hat, also ein Zollbundesstaat denkbar sei. Die auf Grund des Zollvereinsveertrages von 1867 (Art. 7, §§ 1—12 und Art. 9, §§ 1—14) bestehenden Zollbundesrat und Zollparlament verliehen diesem Zollverein einen staatsähnlichen Charakter. Allerdings beruhte auch der Zollverein von 1867 formell auf einem völkerrechtlichen Vertrag, zwischen dem Norddeutschen Bund und süddeutschen Staaten. Der Bundesstaat ist aber nach herrschender Lehre eine auf einer Verfassung beruhende Staatenverbindung; deshalb muss der Zollverein von 1867 hier zunächst ausser Betracht fallen.

Nehmen wir einmal an, eine auf Verfassung beruhende Staatenverbindung (bzw. ihre Organe) ist kraft eigener Verfassung mit der Kompetenz ausgestattet, in allen das Zollwesen (ev. auch Steuer, Währung, Markt usw.) der Union betreffenden Fragen durch die Unionsorgane Gesetze zu erlassen, die Ausführung der Gesetze zu vollziehen oder zu kontrollieren, die Verwaltung in bestimmtem Umfange zu übernehmen oder zu überwachen, Handelsverträge mit dem Auslande abzuschliessen usw. Die Frage ist nun, ob und unter welchen weiteren Bedingungen eine solche Union als Staat bzw. als Bundesstaat betrachtet werden kann. Wir können zunächst feststellen, dass eine solche Union insofern die Voraussetzungen eines Staates erfüllt, als sie eine Gebietskörperschaft ist und im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine eigene — auf der eigenen Verfassung beruhende — Herrschaftsmacht besitzt. Allerdings kann es fraglich erscheinen, ob eine eigenherrliche Gebietskörperschaft auf jeden Fall — ohne Rücksicht auf den Umfang und die Art der Zuständigkeit — als Staat aufgefasst werden muss. Was den Umfang der Zuständigkeit des Staates anbetrifft, kann man wohl sagen, dass er von der Allzuständigkeit im Sinne des Absolutismus bis zu jenem Mindestmass von Zuständigkeit, das gerade notwendig ist, um die Ordnung in der Gesellschaft aufrechtzuerhalten, variieren kann. Uebrigens könnte der Aufgabenkreis einer Zollgebietskörperschaft so weit gespannt sein, dass er sich dem eines gewöhnlichen Staates stark nähert. Es ist nämlich zu beachten, und wir haben darauf oben schon hingewiesen, dass die Zollvereinbarungen die Tendenz haben, sich auf Steuer, Währung und andere verwandte Gebiete auszudehnen, sodass sich die Union schliesslich auf die Regelung der gesamten Wirtschaft und der mit ihr zusammenhängenden Gesetzgebung, Verwaltung und ev. auch Justiz erstrecken kann. Die Art der Aufgaben, für die der (moderne) Staat zuständig ist, sei hier nur mit den beiden Stichworten „Ordnung und Wohlfahrt" angedeutet. Niemeyer weist auf die Tatsache hin, dass in der Verfolgung und Erfüllung der Staatsaufgaben „sowohl zeitlich wie dem Range nach zuerst die Ordnung dann die Wohlfahrt kommt" [73]). Im zwischenstaatlichen Verhältnis andererseits ist festzustellen, dass die Staaten geneigt sind, sich zu Wohlfahrtsorganisationen (Unionen verschiedener Art) zusammenzuschliessen, während es mit der Verwirklichung des Ordnungszweckes ungemein schlecht bestellt ist (Gewalttaten des Krieges). Niemeyer bemerkt aber, dass es unzulässig ist, „aus der im Staatsleben beobachteten Zeit- und Reihenfolge der Pflege zuerst des Ordnungs- und dann erst des Wohlfahrtszweckes ein Dogma bauen" zu wollen. Vielmehr, meint er, wohnt der Wohlfahrtszweck seiner Natur nach der Rechtsordnung inne. Tatsächlich ist es so, dass „die Wohlfahrtspflege

uns als späte Blüte der Rechtskultur erscheint, welche der durchgeführten rechtlichen Sicherungsordnung bedarf, um zu sprossen und sich zu entfalten" [73]).

Betrachten wir nun das von uns konstruierte Beispiel eines Zollunion-Bundesstaates: Dieser Staat verfolgt den Wohlfahrtszweck — unter Berücksichtigung des engen Zusammenhanges zwischen Wirtschaft und Wohlfahrt und der sozialpolitischen Bedeutung des Zolles — während die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit zum Aufgabenkreis der Gliedstaaten gehört. Es ist nun die Frage: liegt die Souveränität beim Gesamtstaat (Zollunion) oder bei den Gliedstaaten? Da die Kompetenz der Gliedstaaten durch eine Verfassung eines übergeordneten Gemeinwesens eingeschränkt ist, besitzen die Gliedstaaten nicht die Souveränität. Die Beschränkung des Gesamtstaates auf den Wirtschaftszweck widerspricht der Souveränität nicht, da ja diese Beschränkung ein Ergebnis der eigenen Verfassung ist. Nehmen wir an, dass der Gesamtstaat die Kompetenz-Kompetenz besitzt (was kaum anders denkbar ist) [74]), so zeigt die Zentralgewalt ganz eindeutig seinen souveränen Charakter. Denn die Zentralgewalt könnte in diesem Falle auf dem Wege der Verfassungsänderung seine Zuständigkeit immer mehr auf weitere Gebiete des staatlichen Lebens ausweiten. Die (nicht souveränen) Gliedstaaten eines solchen Zollbundesstaates laufen Gefahr, in einem neuen Staate vollständig aufzugehen. Allerdings kann durch Erschwerung der Bedingungen der Verfassungsänderungen (etwa in der Form, dass jede Verfassungsänderung der Zustimmung von 2/3 der Gliedstaaten oder gar von allen bedarf, oder aber, dass dem nicht zustimmenden Mitgliedstaat das Austrittsrecht zusteht) die Gefahr gemildert werden.

b) Eine Zollunion in Form eines Staatenbundes ist schon darum denkbar, weil ja die Zollunion in der Regel ebenso wie der Staatenbund eine auf einem Vertrag beruhende Staatenverbindung ist. Velhagen [75]) meint, dass die Zollunion kein Staatenbund sei; für den Staatenbund seien politische Aufgaben wesentlich, während die Zollunion ein Handelsvertragsverhältnis darstelle. Dazu ist zu bemerken, dass Wirtschaft und Politik keine Gegensätze sind. Jedes Tätigwerden des Staates ist Politik; geschieht dies auf dem Gebiete des Militärwesens (Verteidigung, Angriff), so ist es Machtpolitik, auf dem Gebiete der Kultur, Kulturpolitik, und auf dem Gebiete der Wirtschaft, Wirtschaftspolitik. Die Zollunion ist somit auch eine politische Verbindung von Staaten und unterscheidet sich hierin nicht wesentlich vom Staatenbund. Wenn man allerdings unter Politik die Tätigkeit des Staates betreffend seine Sicherheit nach aussen versteht und die Vereinbarungen betreffend diese gemeinsamen politischen Interessen, speziell die gemeinsame Verteidigung, als für den Staatenbund wesentlich betrachtet [76]), so fällt die Zollunion nicht unter den Begriff des Staatenbundes. Das würde aber nicht ausschliessen, dass die Zollunion als Staatenverbindung organisatorisch ein staatenbundähnliches Gebilde darstellen kann. Velhagen meint aber, dass die Zollunion sich nicht nur in der Zwecksetzung sondern auch in der Organisationsform vom Staatenbund unterscheide. Er glaubt darin einen Unterschied zwischen Staatenbund und Zollunion zu sehen, dass der Staatenbund 1. auf einem Vertrag beruhe, durch welchen mit der Fähigkeit zu rechtserheblichem Handeln ausgestattete Organe eingesetzt werden, und dass 2. der Staatenbund als Subjekt der Völkerrechts gilt, während den Zollunionen diese Voraussetzungen fehlen. Unter den Zollunionen versteht Velhagen dann rein empirisch jene

Fälle von Zollunionen, die aus der Vergangenheit und Gegenwart bekannt sind, und er stellt fest, dass diese Zollunionen keine Organe eingesetzt haben, welche zur Festsetzung von Normen, zur Setzung von Einzelakten befähigt wären, sondern nur solche, die lediglich begutachtende Tätigkeit haben. Velhagen muss aber zugeben, dass der Zollverein vom 8. Juli 1867 ein staatenbundähnliches Gebilde war, dass er Völkerrechtspersönlichkeit und eigene gesetzgebende (Zollparlament) und administrative (Zollbundesrat) Organe besass. Nach Velhagen ist der Zollverein von 1867 eben eine Ausnahme(!?). Diese Betrachtungsweise ist methodologisch abzulehnen. Einen Begriff kann man nicht in der Weise induktiv bestimmen, dass man alle vorhandenen und fehlenden Eigenschaften eines nach dem Sprachgebrauch mit dem betreffenden Ausdruck bezeichneten Gegenstandes für begriffswesentlich erachtet. Der Begriff „Zollunion" schliesst nicht eine bestimmte Form der Organisation schon darum aus, weil es in den praktisch vorgefundenen und mit „Zollunion" bezeichneten Fällen diese Organisationsform nicht gegeben hat. Der Ausdruck „Zollunion" besagt nur etwas über die Zwecksetzung der als Zollunion bezeichneten Gemeinschaft aus, nichts aber über ihre Organisationsform. Denn der Ausdruck „Union" wird ebenso für staatlich organisierte Gemeinschaften (z. B. U. S. A., U. d. S. S. R. u. a.) wie für lose völkerrechtliche Vereinbarungen verwendet. Im Gegenteil, der Zollverein von 1867 kann gerade als Beweis dafür herangezogen werden, dass eine Zollunion als organisierte Staatenverbindung mit Völkerrechtssubjektivität ähnlich einem Staatenbunde möglich ist.

In diesem Zusammenhange muss noch Einiges über die rechtliche Natur des Staatenbundes gesagt werden. Es besteht die Meinung, die wir als die herrschende Lehre ansehen, dass der Staatenbund ein Vertragsverhältnis ist[77]). Der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat wird darin erblickt, dass der Staatenbund eine völkerrechtliche — auf einem Bundes*vertrag* beruhende — Staatenverbindung ist, während der Bundesstaat eine staatsrechtliche — auf einer Bundes*verfassung* beruhende — Staatenverbindung ist. Der Staatenbund ist eine *völkerrechtliche* Staatenverbindung will sagen, dass das ganze Rechtsverhältnis — wie im Völkerrecht überhaupt — durch den Grundsatz der Gleichordnung bestimmt wird. Die Vertragsstaaten des Staatenbundes behalten ihre volle Souveränität, sie werden allein in der souveränen *Handhabung* ihrer Staatsgewalt durch selbstauferlegte vertragliche Verpflichtungen beschränkt. Anders beim Bundesstaat: Hier wird durch die Verfassung ein Herrschaftsverband, ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung begründet; es entsteht ein souveräner Gesamtstaat, während die Mitgliedstaaten ihre Souveränität verlieren. Diese hier wiedergegebene Lehre über Staatenbund und Bundesstaat, die wohl als die herrschende bezeichnet werden darf, ist theoretisch sehr klar, aber bei ihrer Anwendung auf die Praxis stösst man auf Schwierigkeiten. Man könnte fast den Gemeinspruch darauf beziehen „Das mag in der Theorie praktisch sein, taugt aber nicht für die Praxis". Es ist nämlich zu beachten, Kelsen[78]) weist darauf hin, dass zwischen Verfassung und Vertrag kein prinzipieller Unterschied besteht. Gewiss, ein Vertrag regelt im allgemeinen die Rechtsbeziehungen unmittelbar, während die Verfassung Organe einsetzt, die in der Zukunft gemäss den Organisationsnormen die Rechtsbeziehungen zu regeln berufen sind; aber auch der Vertrag kann dasselbe tun. Jeder Staatenbundsvertrag enthält in der Regel Bestimmungen, durch welche Organe mit vor

allem normativen Funktionen eingesetzt werden. Also auch der Staatenbund beruht auf Organisationsnormen wie der Bundesstaat. Damit sind aber die Grenzen zwischen Bundesstaat und Staatenbund verwischt. Kelsen kommt denn auch folgerichtig zu dem Schluss, dass der Unterschied zwischen den staatsrechtlichen und den völkerrechtlichen Staatenverbindungen im Grade ihrer Dezentralisation besteht. Er meint insbesondere, dass im Staatenbund die Gesetzgebungskompetenz grösser ist als die zur Vollziehung, während diese Kompetenzen im Bundesstaate sich regelmässig ausgleichen. Diese graduelle Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund kann kaum befriedigen, und so kommen wir auf die Ansicht von Verdross, der zwar wie Kelsen keinen prinzipiellen Unterschied zwischen (Bundes)-Vertrag und Verfassung sieht, aber doch eine sichere Grenzlinie zwischen Bundesstaat und Staatenbund ziehen will. Nach Verdross ist eine Staatenverbindung dann eine staatsrechtliche, wenn die Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedstaaten staatsrechtlichen Normen unterstehen, und so eine Ausgliederung aus dem völkerrechtlichen Normenkreis schafft. Allerdings besteht allgemein die Ansicht, dass die Beziehungen in den vom Bundesstaat nicht geregelten Angelegenheiten, insbesondere Vereinbarungen zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates, völkerrechtlichen Normen unterstehen[78]). Dagegen wendet Velhagen[79]) mit Recht ein, dass die in der Bundesverfassung nicht erfassten gegenseitigen staatshoheitlichen Beziehungen der Gliedstaaten eines Bundesstaates wohl nach völkerrechtlichen Normen beurteilt werden müssen, „diese Normen können aber nicht direkt als völkerrechtliche angewendet werden, sondern nur vermittels einer Analogie, welche die Lücken der Verfassung sinngemäss ausfüllt". Die im Rahmen des Bundesstaates zur Anwendung kommenden materiell völkerrechtlichen Normen erscheinen somit formell als ergänzende staatsrechtliche Normen, welche die aus historischen und rechtspolitischen Gründen von der Bundesverfassung gelassene Lücke auszufüllen berufen sind. Aus den Erwägungen Velhagens halten wir fest: Nach mehreren Bundesverfassungen bedürfen Verträge zwischen den Gliedstaaten zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesstaates. Und auch durch Durchsetzung dieser „völkerrechtlichen" Verträge sind die Gliedstaaten auf die Hilfe des ihm staatsrechtlich übergeordneten Bundesstaates angewiesen[80]). „Einen Vertrag, welcher zu seinem rechtswirksamen Zustandekommen ausser den Willenserklärungen der Parteien aber noch der Billigung durch ein staatsrechtlich übergeordnetes Organ bedarf, wird man als völkerrechtlich kaum ansprechen können". Auch die Mitwirkung der Bundesbehörden bei der Vollziehung deutet darauf hin, dass es sich hier nicht um Völkerrecht handelt. Wir sehen somit klar eine „Ausgliederung aus dem völkerrechtlichen Normenkreis" im Bundesstaate, was bei Staatenbünden nicht der Fall sein soll. Betrachten wir nun das gesamte Rechtsverhältnis im Bundesstaate unter dem Gesichtspunkt des (unmittelbaren und mittelbaren) Staatsrechts, so scheint sich aber die Grenze zwischen Bundesstaat und gewöhnlichem (Einheits-) Staat zu verwischen. Denn, wenn die Gliedstaaten auch in dem ihnen noch verbliebenen Gebiet der Zuständigkeit (mittelbar) den staatsrechtlichen Normen des Bundes unterstehen, so erscheint die Zuständigkeit der Gliedstaaten nicht als Ausfluss ihres Staatscharakters, sondern als eine Art Kompetenzerteilung (Delegation) an sie seitens des Bundesstaates. So kann man aber auch folgerichtig nicht von Gliedstaaten sprechen, sondern von Selbstverwaltungskörpern irgendwelcher Art.

Unseres Erachtens kann die Unterscheidung zwischen (Einheits-) Staat, Bundesstaat und Staatenbund je nach der besonderen Lage der Souveränität in den betreffenden Rechtsordnungen gefunden werden.

Im gewöhnlichen Staate kommt die Souveränität ganz eindeutig dem Staate zu. Sofern im Staate eine gewisse Dezentralisation der Staatsgewalt in Form der Gemeinde-, Provinzialautonomie oder dergl. besteht, so nur auf Grund der Delegation der betreffenden Gewalten an die betreffenden Körperschaften, die mittelbar den Willen des Staates äussern.

Im Bundesstaate kommt das Prädikat der Souveränität dem Zentralstaat zu. Der Zentralstaat besitzt entsprechend dem Sinn der Souveränität tatsächlich die höchste Macht, die allen in seinem Gebietsbereiche befindlichen Gewalten übergeordnet ist, und prinzipiell eine uneingeschränkte Macht. Doch verzichtet der Zentralstaat auf die Ausübung der gesamten Staatsgewalt und überlässt einen Teil davon den Gebietskörperschaften, die sich in seinem Gebietsbereiche befinden und ihm untergeordnet sind, was ja auch im Einheitsstaat möglich ist. Aber zum Unterschied von einem dezentralisierten Einheitsstaate beruht im Bundesstaat die Dezentralisation nicht auf Grund einer Delegation der Staatsgewalt, sondern die betreffenden Gebietskörperschaften besitzen und regeln die ihnen überlassene Staatsgewalt prinzipiell und tatsächlich auf Grund ihrer eigenen Verfassung. Sie sind in diesem Sinne eigenherrliche Gebietskörperschaften und somit Staaten. Diese Staaten besitzen nicht die Souveränität, weil ihre Staatsgewalt eine untergeordnete und eine durch eine fremde Macht beschränkte ist. Der Unterschied zwischen dem Bundesstaat und dem gewöhnlichen dezentralisierten Staat besteht nicht im Grad sondern in der Form der Dezentralisation, was aus den obigen Ausführungen klar ersichtlich ist. Dass die Gliedstaaten sich auch auf dem Gebiet ihrer eigenen Staatsgewalt eine gewisse Abhängigkeit vom Bundesstaat gefallen lassen müssen (etwa darin, dass zu gewissen Akten die Zustimmung des Oberstaates einzuholen ist), bedeutet nur eine weitere Einschränkung der Staatsgewalt der Gliedstaaten. Aber das schadet dem Begriff des Staates nicht. Denn der Umfang der Gewalt ist für den Begriff des Staates nicht bestimmend, sondern der Rechtstitel, auf Grund dessen eine Gebietskörperschaft die Herrschaftsgewalt besitzt. Insofern eine Gebietskörperschaft die Herrschaftsgewalt zu eigenem Rechte, d. h. auf der eigenen Verfassung beruhend, besitzt, liegt ein Staat vor; darin liegt eben der Unterschied zwischen dem Gliedstaat eines Bundesstaates und der Selbstverwaltungskörperschaft eines dezentralisierten Einheitsstaates.

Der Bundesstaat charakterisiert sich andererseits dem Staatenbunde gegenüber dadurch, dass die im Bundesstaate vereinigten (nicht souveränen) Staaten einem souveränen (Ober-)Staate untergeordnet sind[81]). Dagegen sind die im Staatenbunde vereinigten Staaten selbst souverän und der Rechtsordnung des Staatenbundes unterworfen, der selbst nicht souverän ist. Die Staatsgewalt der Gliedstaaten des Staatenbundes ist eingeschränkt. Diese Einschränkung schadet dem Begriff der Souveränität nicht, solange sie der eigenen Willensäusserung (hier: Vertrag) entspricht und gegen den Willen der Staaten weder (auf die Dauer) aufrechterhalten noch erweitert werden kann. Die Souveränität kann dann dadurch gewährleistet sein, dass 1. der Vertrag auf Zeit und Kündigung geschlossen wird, dass 2., sofern der Vertrag auf „ewige Zeiten" geschlossen ist, den Vertragsstaaten unter be-

stimmten Bedingungen das Austrittsrecht zusteht, und dass 3., wie es im Staatenbund in der Regel der Fall ist, der Grundvertrag nur durch Einstimmigkeit geändert werden kann. Jellinek meint wohl dasselbe, wenn er sagt, dass das massgebende Kriterium für die Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund wäre, ob eine Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaft zur Aenderung des Grundvertrages genügt oder ob Einstimmigkeit gefordert ist[82]). Mag nun der Staatenbund im konkreten Fall auf einem Organisationsnormen enthaltenden Vertrag beruhen oder gar auf einer Verfassung, solange die in ihm vereinigten Staaten unter den obengenannten Bedingungen ihre Souveränität behalten, liegt ein Staatenbund und nicht ein Bundesstaat vor. Der Staatenbund besitzt seine Zuständigkeit auf bestimmten gemeinsamen politischen Gebieten (inklusive die Völkerrechtssubjektivität) auf Grund der Delegation der betreffenden Gewalten seitens der souveränen Vertragsstaaten. Auch wenn die betreffende organisierte Staatenverbindung auf einer Verfassung beruht, gehört sie in die Kategorie des Staatenbundes, sofern die Souveränität der Mitgliedstaaten durch Statuierung der Einstimmigkeit bei den Beschlussfassungen, durch Gewährung des Kündigungs- und Austrittsrechts und dergl. gewährleistet bleibt. So ist der Völkerbund, obwohl auf einer Verfassung beruhend, ein Staatenbund. Denn die Beschlüsse können in der Regel nur mit Einstimmigkeit gefasst werden, und ausserdem ist den Völkerbundsmitgliedern das Austrittsrecht gewährt, insbesondere bei Nichtzustimmung zu Statutenänderungen[83]).

Ausgerüstet mit diesen Erkenntnissen über die Natur der staats- und völkerrechtlichen Gebilde ist die Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis zwischen Organisation der Zollunion und Souveränität gleich dem Pflücken einer reifen Frucht. Nur in der staatsrechtlichen Zollunion (Zollbundesstaat) ist die Souveränität der Mitgliedstaaten aufgehoben. Dagegen bewahren die zollunierten Staaten in der völkerrechtlichen Zollunion (Zoll-Staatenbund) auch dann ihre Souveränität, wenn die Zollunion eine organisierte Staatenverbindung, eine staatsähnliche Gebietskörperschaft darstellt. So war der Zollverein von 1867 trotz Zollbundesrat und Zollparlament ein Staatenbund, in dem schon ex definitione die Mitgliedstaaten ihre volle Souveränität bewahrten. Tatsächlich war der Zollverein von 1867 ein auf Zeit und Kündigung geschlossener Vertrag, was noch mehr die Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten klarlegt.

VI. Zollunion und staatliche Selbständigkeit

Zollunion ist eine Staatenverbindung. Die Bindung, die die Vertragsstaaten durch die Zollunion eingehen, sind zunächst, materiell betrachtet, wirtschaftlicher Natur, aber in der Form und somit grundlegend juristischer Natur, und sie kann endlich (gewollt oder ungewollt) auch (macht-)politische Nebenwirkungen haben. Es erscheint nun als eine Binsenwahrheit, dass, wenn ein Staat sich bindet, er nicht mehr frei ist; jede Bindung bewirkt ein Abhängigkeitsverhältnis, und demnach wäre der zollunierte Staat nicht unabhängig bzw. selbständig. Aber „man kann in wahrer Freiheit leben und doch nicht ungebunden sein". Ungebundene Freiheit ist im Menschenleben eine Robinsonade und im Staatenleben ein Phantasiegebilde von einem isolierten Staat auf einer fernen, unnahbaren Insel. Tatsächlich ist jeder Staat, von verfassungsmässigen Bindungen garnicht gesprochen, durch Verträge, allgemeine Grundsätze des Völkerrechts und insbesondere Umstände, die ihn zu einem bestimmten Verhalten zwingen, gebunden und somit in ein bestimmtes relatives Abhängigkeitsverhältnis versetzt. Wenn wir doch von einer staatlichen Sesbständigkeit einerseits und von Abhängigkeitsverhältnissen andererseits sprechen, so muss das eine spezifische Bedeutung haben.

Die Abhängigkeit eines Staates kann materiell und formell manigfach verschieden und abgestuft sein. Wir betrachten zunächst die formellen Verschiedenheiten in der Abhängigkeit, die sich in der juristischen Form der Bindung äussert:

Ein zuverlässiger Prüfstein für die Art der juristischen Abhängigkeit ist zunächst die Souveränität, d. h., ob der Staat trotz der Bindung die letzte Entscheidung über das für ihn geltende Recht beibehält oder nicht. In diesem Sinne unterscheiden wir völkerrechtliche und staatsrechtliche bzw. vertragliche und verfassungsmässige Abhängigkeiten. Cum grano salis kann man das Zollunionsmitglied dann als einen selbständigen Staat betrachten, wenn die Bindung (Union) auf einem Vertrag und nicht auf einer Verfassung beruht. Allerdings ist zu beachten, und wir haben schon darauf hingewiesen, dass der Unterschied zwischen Verfassung und Vertrag dann kein prinzipieller mehr zu sein scheint, wenn der Vertrag, ähnlich wie die Verfassung, Organisationsnormen enthält, was in der Regel im Staatenbund der Fall ist und was wir auch beim Deutschen Zollverein von 1867 feststellen konnten. Gewiss — in einer solchen staatenbundähnlichen Zollunion, die auf einem Organisationsnormen enthaltenden Vertrag beruht, kann die staatliche Selbständigkeit der Zollunionsmitglieder sehr stark in Frage gestellt sein. Es kann nur im konkreten Fall untersucht werden, inwieweit die die staatliche Selbständigkeit der Unionsmitglieder trotz der organischen Bindung gewährleistet bleibe. Man kann immerhin sagen, dass, sofern der Vertrag auf Zeit und Kündigung geschlossen ist, die staatliche Selbständigkeit in einem gewissen Sinne vorübergehend mehr oder weniger suspendiert nicht aber aufgehoben ist.

Die Zollunion kann in der speziellen Form der Zollakzession die staatliche Selbständigkeit des Zollakzedenten stark einschränken. Der schwächere Zollunionspartner (Akzedent) verzichtet auf einen Teil seiner Handlungsfähigkeit, indem er dem Zollsystem des mächtigeren Partners beitritt, Aenderungen der Zollgesetzgebung und Abschlüsse von Handelsverträgen seitens des stärkeren Partners mit Wirkung auf sein Hoheitsgebiet und oft auch die fremde Zollverwaltung auf seinem Gebiete dulden muss. Der Zallakzedent befindet sich dadurch, dass ihm gegen seinen Willen Tarifänderungen auferlegt werden können, gegen seinen Willen in Handelsverträgen verpflichtet werden kann und unter Umständen auch auf seinem Gebiet fremde Beamte (eventuell bewaffnete Zollsoldaten) zur Ausübung hoheitlicher Rechte zulassen muss, scheinbar in einem Unterordnungsverhältnis. Dieses Unterordnungsverhältnis widerspricht der Souveränität des Akzedenten nicht, solange der Herrschende nicht aus eigener Machtvollkommenheit, auf Grund einer Verfassung, befiehlt. Der Akzedent ist nur vertraglich verpflichtet, und seine Handlungsfähigkeit ist durch völkerrechtlichen Vertrag eingeschränkt, und dies schadet dem Wesen der Souveränität nicht. Dass seine staatliche Selbständigkeit nicht aufgehoben ist, erhellt schon daraus, dass in den betreffenden Verträgen ein Kündigungsrecht stipuliert ist. In der Regel ist aber die Intensität des Zusammenschlusses bei den meisten Zollunionen so klein, dass die staatliche Selbständigkeit fast garnicht berührt wird. So können die Zollunionsmitglieder formell ihre volle Handlungsfähigkeit behalten und bloss hinsichtlich der Ausübung ihrer Handlungsfähigkeit legen sie sich im Sinne einer einvernehmlichen Führung ihrer Handelspolitik gewisse gegenseitige Beschränkungen auf.

Des weiteren wird behauptet, die Zollunion gefährde die Unabhängigkeit seiner Mitglieder, indem die Zollunion notwendig zur politischen Verschmelzung der unierten Staaten führe, insbesondere soll der schwächere Partner in politische Abhängigkeit von stärkeren Partnern gelangen. Auch von Waldkirch meint, die Verknüpfung mehrerer Staaten durch die Zollunion sei eine so feste, „dass sich politische Rückwirkungen kaum vermeiden lassen" [84]). Eine übertriebene Sorge um das nationale Eigenleben, ja sogar um das nationalwirtschaftliche, weist die Ansicht von Jens Jessen [85]) auf, wenn er sagt, die Zollunion verändere die historisch gegebenen Voraussetzungen für den Standort der Erzeugung; diese bedeute die Aufgabe des historisch gegebenen nationalen Standortes. Die Zollunion bringe also die Gefahr der Aufgabe des nationalwirtschaftlichen Eigenlebens auf Teilgebieten oder insgesamt mit sich. Letzte Konsequenz einer jeden Zollunion soll die Aufgabe der Souveränität und des nationalen Eigenlebens überhaupt bedeuten. Das nationale Lebensinteresse setzte sich zur Wehr — heisst es weiter — gegen die unausweichlichen Folgen der Zollunion.

Die nationale Abgeschlossenheit auch auf wirtschaftlichem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung auf breiter Basis vorzuziehen, ist engstirniger Nationalismus. Es handelt sich bei der Beurteilung der Zollunion auch nicht um die prinzipielle Alternative: Nationalismus oder Internationalismus. Es handelt sich vielmehr darum, ein vernünftiges Mass zu finden, eine vernünftige Zielsetzung zu erreichen, wobei gewisse nationale Teilziele geopfert werden müssen, ebenso wie gewisse wirtschaftliche Maximen geopfert werden müssen zugunsten der Sicherung der nationalen Existenz. Es handelt sich eben um die „Frage des Masses" bzw. des zweck-

mässigen Verhältnisses zueinander unter Voraussetzung bestimmter letzter Zielsetzungen oder eines bestimmten Zwecksystems. Wir bestreiten aber nicht, dass bei der Eingehung der Zollunion unter Umständen gewisse nationale Teilziele geopfert werden müssen, wir sind aber der Ansicht, dass es weit übertrieben ist, in der Zollunion eine politische Gefahr zu sehen. Mit Recht weist Gruntzel [86]) darauf hin, dass, obwohl vor dem Weltkrieg 1914—18 zwischen Oesterreich und Ungarn eine Zollunion bestand, sie sich doch politisch nicht näher gekommen sind. Die Behauptung, dass durch die Zollunion das nationale Eigenleben gefährdet werde, und dass diese Gefahr eine „unausweichliche" Folge der Zollunion ist, ist also unzutreffend. Die Zollunion ist nur ein wirtschaftliches Bündnis. Die nationale und politische Selbständigkeit der Vertragsteile muss aber dadurch nicht beeinträchtigt werden. Wohl hat der im Jahre 1833 gegründete Deutsche Zollverein zur nationalen und politischen Einigung Deutschlands geführt. Aber daraus die Schlussfolgerungen zu ziehen, dass in jeder Zollunion die Staaten politisch und national aufgehen müssten, ist falsch. Es waren besondere Umstände, die in Deutschland zu dieser Entwicklung führten. Erstens handelt es sich beim Deutschen Zollverein um die Vereinigung eines grossen und mächtigen Staates (Preussen) mit andern kleinern und schwachen Staaten. Preussen hat durch seine machtpolitische Stellung, insbesondere nach dem deutsch-öst. Krieg 1866 und nach dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 die politische Vereinigung durchgesetzt. Angesichts der Tatsache, dass 33 Jahre nach der Gründung des Deutschen Zollvereins im Jahre 1866 die einzelnen Mitgliedstaaten einander auf offenem Felde bekämpften, ist es zweifelhaft, ob man die wirtschaftliche Vereinigung als einen wesentlichen Faktor für die spätere politische Vereinigung anzusehen hat. Zweitens ist zu beobachten, dass es sich bei den im Deutschen Zollverein vereinigten Staaten um national gleiche oder artverwandte Volkswirtschaften handelte. Bei dieser natürlichen Voraussetzung für eine politische Vereinigung mochte vielleicht neben der politischen Machtentfaltung Preussens auch die wirtschaftliche Vereinigung durch den Deutschen Zollverein eine Rolle spielen. Wir ziehen aus dem Gesamten den Schluss; vereinigen sich kleine Staaten mit einem politisch und wirtschaftlich mächtigeren Staat, so kann durch die Zollunion der Grosstaat die Oberherrschaft über die anderen gewinnen und die politische, eventuell auch die nationale Selbständigkeit der Kleinstaaten gefährden. Insbesondere besteht diese Gefahr bei national verwandten Staaten. Aus diesem Grunde ist es zu verstehen, dass der Curtius-Schoberplan 1931, der eine Wirtschaftsunion zwischen Deutschland und Oesterreich vorsah, am Widerstand der Signatarmächte des Genfer Protokolls von 1922 scheiterte. Der Internationale Gerichtshof im Haag erklärte das von Curtius (Deutschland) und Schober (Oesterreich) unterzeichnete Protokoll über die Wirtschaftsunion Deutschland-Oesterreich, welches Protokoll rein wirtschaftlich motiviert war, als unvereinbar mit dem Genfer Protokoll von 1922, das Oesterreich die Verpflichtung zur Wahrung seiner wirtschaftlichen und politischen Unabhängigkeit auferlegte [87]). Dagegen ist bei dem Zusammenschluss von Staaten annähernd gleicher politischer und wirtschaftlicher Stärke, besonders wenn die Staaten national verschieden sind, der Untergang der nationalen und politischen Selbständigkeit nicht zu befürchten. Beim Zusammenschluss von kleinen Staaten kann die Zollunion wohl zu einem bedeutenden politischen Faktor werden und zwar in dem Sinne, dass durch den engen Zusammenschluss kleiner Staaten in der Zollunion eine

kollektive Sicherheit und Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeit gegenüber Grosstaaten entstehen kann. Dies meint wohl auch Gruntzel, wenn er sagt[86]): „Nach aussen erscheint aber die Zollunion als eine achtunggebietende Macht und wird jedenfalls mehr ein Element des Friedens als des Krieges sein". Velhagen, der diese Frage ebenfalls eingehend betrachtet, weist auch entschieden die Behauptung zurück, dass die Eingehung einer Zollunion zur Aufgabe der staatlichen Unabhängigkeit führe. „Diese Behauptung", sagt er, „ist von den europäischen Regierungen ebenso oft aufgestellt worden, wie ihr Gegenteil behauptet wurde, je nachdem das Zustandekommen oder die Verhinderung einer Zollunion im Interesse des betreffenden Landes lag"[87]). Den Zollverein betreffend sagt er: „Ohne die Politik Bismarks würde der Zollverein die politische Einigung nie haben herbeiführen können, während Bismark die politische Einigung auch ohne den Zollverein herbeigeführt hätte". Des weiteren verweist Velhagen auf Liechtenstein, das 70 Jahre mit Oesterreich in einer Zollunion verbunden war, ohne seine Unabhängigkeit zu verlieren. Luxemburg hat etwa 80 Jahre zum Deutschen Zollverein gehört, Monaco war 53 Jahre ein selbständiger Staat als Zollunionspartner Frankreichs bis besondere Umstände (Thronfolgefrage) dazu geführt haben, dass Monaco ein Protektorat Frankreichs wurde. Nach 10jährigem Bestehen der Zollunion zwischen der Kapkolonie und dem Oranje-Freistaat konnte dieser erst nach einem mit grösster Hartnäckigkeit geführten Kriege zur Aufgabe seiner Selbständigkeit gezwungen werden. Wenn bei der geplanten deutsch-öst. Zollunion von 1931 auch der Haager Gerichtshof zu dem Schluss kam, dass die geplante Zollunion mit der Selbständigkeitsverpflichtung Oesterreichs unvereinbar sei, so darum, weil hier die Gefahr bestand, dass die Zollunion zu einem politischen Instrument des „Anschlusses" verwendet werden würde. Indessen lehnen sämtliche Richter in dem betreffenden Gutachten die These ab, dass eine politische Verschmelzung die notwendige Folge einer Zollunion ist[89]).

VII. Neutralität und Zollunionsmitgliedschaft

Neutralität ist kein eindeutiger Begriff. Im allgemeinen versteht man unter Neutralität das völkerrechtliche Verhältnis eines am Kriege nicht teilnehmenden Staates zu den kriegführenden Parteien. Grundsätzlich liegt es in der freien Enschliessung eines selbständigen Staates, in einem bestimmten Kriege neutral zu bleiben. Es kann aber die Neutralität für einen bestimmten vorauszusehenden Fall vertragsmässig zugesichert werden. Endlich kann die Neutralitätsverpflichtung von einem Staate für allemal, in jedem Kriege neutral zu bleiben, übernommen werden („ewige Neutralität"). Die Frage ist nun, ob diese Neutralitätsverpflichtung durch den Abschluss eines Zollunionsvertrages bzw. durch die in ihm statuierte Verpflichtung verletzt werde; oder man kann fragen, ob und unter welchen Bedingungen ein neutraler Staat, ohne Widerspruch zu seinen Neutralitätsverpflichtungen, Mitglied einer Zollunion werden kann[90]). Was man unter Neutralitätsverpflichtungen versteht,

bedarf noch einer Klarlegung. Für den neutralen Staat besteht zunächst die Verpflichtung, im Kriegsfalle für keinen kriegführenden Staat Partei zu nehmen oder die eine Kriegspartei in irgendeiner militärisch relevanten Beziehung vor der anderen zu bevorzugen. Daraus ergibt sich, dass der neutrale Staat verpflichtet ist, „schon im Frieden alle Handlungen zu unterlassen, welche eine Partei eines zukünftigen Krieges der anderen gegenüber begünstigen, oder welche ihn durch ihre Auswirkungen in die kriegerischen Verwicklungen hineinziehen könnten. Ferner ist zu beachten, dass das Interesse, aus welchem sich die Garantiemächte verpflichten, die Neutralität des betreffenden Staates zu respektieren, darin besteht, dass er in seinem Bestande als etat tampon gesichert sei, um ihn vor den Annexionsgelüsten seiner Nachbarn zu schützen oder ihn als Aufmarschgebiet bei etwaigen Kriegen auszuschalten. Das auferlegt dem Neutralen die Pflicht, im Frieden wie im Krieg dafür zu sorgen, dass seine staatliche Integrität in vollem räumlichen und sachlichen Umfang aufrechterhalten bleibt. Denn die Neutralität hat nur dann einen realen Wert, wenn die Parteien eines zukünftigen Krieges versichert sein können, dass der zur Neutralität sich verpflichtende Staat im Kriegsfalle bereit und imstande ist, seinen Verpflichtungen tatsächlich nachzukommen. Diejenigen Autoren, welche die Meinung vertreten, dass die Zollunion notwendig zu einer politischen Verschmelzung der unierten Staaten führe, versagen logischerweise dem Neutralen das Recht eines Zollunionsvertrages unbedingt. Aus demselben Grunde, aus dem wir oben zur Zurückweisung dieser Behauptung in ihrer allgemeinen Form gekommen sind, müssen wir auch hier die These ablehnen, dass die Zollunion schlechthin unvereinbar sei mit Neutralitätsverpflichtungen. Allerdings könnte man im konkreten Falle, wenn die gegebenen Umstände und die Organisationsform die Befürchtung einer künftigen politischen Verschmelzung rechtfertigen, dem Neutralen aus prophylaktischen Gründen die Mitgliedschaft in der betreffenden Zollunion untersagen. So verweist Velhagen auf den französisch-belgischen Zollunionsplan von 1842, wo Belgien von Frankreich den Zolltarif, das System der indirekten Steuern, die Münzen und die Zollverwaltung annehmen sollte. Der Plan scheiterte an dem Widerstand Englands und Preussens, die in ihm eine Verletzung der belgischen Neutralität erblickten. Dagegen blieb Luxemburg Mitglied des Deutschen Zollvereins und später Zollunionspartner des Deutschen Reiches, auch nachdem es 1867 neutralisiert wurde. Auch hat der Anschluss Liechtensteins an das Zollsystem der Schweiz der schweizerischen Neutralität keinen Abbruch getan, etwa durch die Möglichkeit, dass die Schweiz durch oder wegen Liechtenstein in irgendwelche politische Verwicklungen mit anderen Mächten kommen könnte.

Die verschiedene Beurteilung der eben genannten Fälle zeigt schon, dass man nicht schlechthin von einer Unvereinbarkeit der Zollunion mit der Neutralität sprechen kann. Velhagen zählt die Fälle auf, in denen einem Neutralen grundsätzlich nicht gestattet sein soll, eine Zollunion einzugehen.

1. Der Neutralisierte darf keinen Unionsvertrag abschliessen, welcher eine so enge Bindung mit seinem Partner herbeiführt, dass seine Selbständigkeit gefährdet wird, oder welcher ihn hindern könnte, im Krieg seinen Verpflichtungen nachzukommen. Insbesondere darf er keinen Unionsvertrag abschliessen, in welchem Ausfuhrverbote für kriegswichtige Waren festgesetzt werden, wenn ihm nicht vorbehalten wird, mit Kriegsausbruch gleiche Verbote auch für die Ausfuhr in das Gebiet seines Unionspartners zu erlassen.

2. Der Neutralisierte darf keinen Unionsvertrag abschliessen, nach welchem er als Akzedent dem Zollsystem einer anderen Macht beitritt, insbesondere keinen Vertrag eingehen, nach welchem

a) die Zollgesetzgebung ohne seine Zustimmung abgeändert werden kann;

b) der Partner Handelsverträge ohne seine Zustimmung eingehen oder aufheben kann;

c) dem Partner die Zollverwaltung auf seinem Gebiet übertragen wird.

Ad c) Die Bestimmung, dass die Zollverwaltung auf dem Gebiete des Neutralen von dem nicht neutralen Partner ausgeübt werden soll, kann die Anwesenheit eines bewaffneten Truppenkontingentes das im Kriegsfall unter Vorwänden beliebig vermehrt werden könnte, mit sich bringen. Daher, meint Velhagen, haben sich z. B. England und Preussen mit vollem Recht dem Projekt einer belgisch-französischen Zollunion widersetzt, nach welchem die Zollverwaltung auf belgischem Gebiet durch französische Zollsoldaten ausgeübt werden sollte. Aber auch ganz allgemein, bei jeder Zollunion erscheint in Anbetracht der eminenten Bedeutung der wirtschaftlichen Faktoren für die moderne Kriegführung als bedenklich, wenn ein neutraler Staat sich wirtschaftlich mit einer fremden Macht „verbündet". Velhagen, der auch zum Schluss kommt, dass der Neutrale beim Abschluss eines Zollunionsvertrages sich grösste Vorsicht auferlegen muss, empfiehlt beim Abschluss eines derartigen Vertrages die Bestimmung aufnehmen zu lassen: „Im Falle der nicht neutralisierte Unionspartner einen Krieg führt, ist der neutralisierte Vertragsteil berechtigt, alle zur Durchführung seiner Neutralität erforderlichen Massnahmen zu treffen, ohne dass hierin eine Verletzung des gegenwärtigen Vertrages erblickt werden soll".

In einer kurzen Abhandlung über „neutrale Politik" geht W. Burckhardt auch auf die Frage des Verhältnisses zwischen Neutralität und Zollunion ein [91]). Er verweist zunächst auf eine Reihe von Schriftstellern (Kleen, Ed. Descamps, Em. Descamps u. a.), die sich mit der Neutralität beschäftigen. Burckhardt lehnt eine (irgendwie allgemeingültige) Theorie der Neutralität ab. Weder die „Neutralität" noch die „Garantie", mit der sie ausgestattet ist, seien feststehende Begriffe. Es ginge nicht an, von den Rechten und Pflichten eines „ewig neutralen" Staates *im Allgemeinen* zu sprechen, wie Kleen [92]) es tut. „Die völkerrechtliche Stellung eines ewig neutralen Staates lässt sich nicht allgemein a priori bestimmen, sondern nur im engen Anschluss an die Entstehungsgeschichte *seiner* Neutralität und im Lichte der politischen Ereignisse, aus denen sie entstanden ist". Burckhardt schildert sodann die Ereignisse, die zur Anerkennung der schweizerischen Neutralität geführt haben, und stellt zum Schluss fest, dass die Neutralität der Schweiz von den Grossmächten 1815 anerkannt und „nach der Meinung der Meisten" auch garantiert wurde". Die Frage, ob die Schweiz sich dabei verpflichtet habe, ewig neutral zu bleiben, lässt Burckhardt zunächst offen und erörtert die für unsere Untersuchung wichtige Frage: „was bringt einem Staat die Neutralität für Rechte und Pflichten? lässt sich darauf eine zuverlässige Antwort finden?"

(Die gewöhnliche Neutralität sei ein Rechtsverhältnis zwischen nichtkriegführenden Staaten und kriegführenden, und es bestehe in einer Anzahl

gegenseiteger Pflichten. In Friedenszeiten gibt es keine Neutralität in gewöhnlichem Sinne. Dagegen solle die immerwährende Neutralität auch ohne Krieg fortwährend und ohne Unterbruch gelten.)

„Die Scholastik ist in der Völkerrechtsgemeinschaft noch tief eingewurzelt", meint Burckhardt. Er kritisiert die einseitig deduktive Methode der meisten Verfasser von Spezialuntersuchungen über diese Frage; sie „versuchen es eingangs mit einer Definition, aus der sie dann in mehr oder weniger streng logischer Deduktion die praktischen Folgen in den Einzelfragen ableiten; statt umgekehrt zu untersuchen, welches Verhalten der Neutralität in den vorkommenden Situationen entspricht und daraus das gemeinsame dieser Verpflichtungen begrifflich zusammenfassen". Burckhardt wendet sich insbesondere gegen Kleen. Nach Kleen verpflichtet sich der Neutrale durch die ewige Neutralität ein für allemal, während jedes Krieges neutral zu bleiben; der Neutrale müsse während der Friedenszeit alles vermeiden, was direkt oder indirekt im Falle eines Krieges seine Neutralität beschränken oder gefährden könnte; er könne also nicht selbst entscheiden über die Mittel, seine Existenz und seine Rechte gegen Angriffe zu verteidigen, und deshalb sei die permanente Neutralität unvereinbar mit der Souveränität und an sich unerlaubt.

Andererseits verweist Burckhardt auf Schriftsteller, die die Ansicht vertreten, dass die Neutralität nur im Falle des Krieges denkbar sei [92]). Nach Ed. Descamps [91]) sei der Neutrale in seiner Verteidigung gegen Rechtsverletzung nicht beschränkt; verboten sei nur der Abschluss von Bündnissen, durch welche er einem nicht ebenfalls neutralen Staate kriegerische Hilfe versprechen würde. Im Uebrigen gebe es keine Neutralitätspflichten im Frieden, da Neutralität Krieg voraussetze; eine blosse Pflicht politischer Klugheit sei es für die Neutralen, schon in Friedenszeiten eine gewisse Prophylaxis der Neutralität zu beobachten; in diesem Sinne habe der Neutrale die „Pflicht", keine Zollunion und keine Eisenbahngemeinschaft zu schliessen, der Landesverteidigung Sorge zu widmen usw.

Em. Descamps [95]) betrachtet die Rechtsstellung des ewigen Neutralen unter dem Gesichtspunkt einer bedingten Verpflichtung. Nur für den Fall eines bewaffneten Konfliktes unter anderen Staaten ist der ewig neutrale zur Neutralität verpflichtet; solange diese Bedingung nicht eingetreten sei, während des Friedens, treffe den Neutralen keine Verpflichtung und niemand könne ihm vorschreiben, welche Prophylaxis er anzuwenden habe, um eintretendenfalls neutral bleiben zu können. Hierzu bemerkt Burckhardt, dass nach den Grundsätzen des Zivilrechtes schon aus der bedingten Pflicht etwelche Gebundenheit des Schuldners entstünde. Der Schuldner dürfte sich nämlich nicht in die Unmöglichkeit versetzen, bei Eintritt der Bedingung zu leisten. Em. Descamps scheint übrigens selbst, wie Burckhardt dann bemerkt, eine derartige Pflicht des neutralen Staates, anzunehmen. Im Anschluss an diese letzte Betrachtung stellt Burckhardt folgende kritische Fragen: „Wenn man der ewigen Neutralität während der Friedenszeit jede Rechtswirksamkeit abspricht, was hat es denn für einen Sinn, die ewige permanente Neutralität auszusprechen? soll das nur heissen, dass der Neutrale, falls der Krieg zwischen andern ausbreche, neutral sein werde? dass er inzwischen aber ebenso ungebunden sei, wie ein anderer Staat? Verpflichtet ihn die Neutralität während des Friedens zu gar Nichts?"

In der Beantwortung dieser Fragen geht Burckhardt auf die Einschränkungen ein, die man den immerwährend neutralen Staaten zur Pflicht hat machen wollen. Der neutrale Staat müsse sich derjenigen Verbindungen enthalten, die ihn von vorneherein zum Verbündeten oder Trabanten eines andern Staates machen würde; er dürfe nicht gewissermassen zum voraus Partei ergreifen. Die Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Parteinahme wird präzisiert. Direkte Parteinahme sei die rechtliche Verpflichtung zu militärischer Hilfe; indirekte sei die Schaffung einer andern, rechtlichen oder tatsächlichen Abhängigkeit, die dem Neutralen im Falle des Krieges keine andere Wahl als Waffengemeinschaft mit dem anderen Staate lassen würde. Direkte Parteinahme würde vorliegen, wenn ein Neutraler eine rechtliche Verpflichtung zu militärischer Hilfe infolge eines Bündnisses oder einer noch engeren politischen Verbindung, wie Realunion oder Staatenbund eingehen würde. Die Frage gehe nicht dahin, ob ein ewig Neutraler fähig sei, ein Bündnis einzugehen, sondern ob er es eingehen dürfe[96]); „die Fähigkeit dazu kann ihm sowenig wie zu irgendeinem andern Vertrag abgesprochen werden". Burckhardt verweist sodann auf die Unterscheidung zwischen Offensiv- und Defensivbündnis, und meint, dass diese Unterscheidung hier nicht erheblich sei. „Der ewig Neutrale darf seine Rechte verteidigen, auch mit Waffengewalt; verbündet er sich zur Verteidigung seiner verletzten Rechte mit einer andern Macht, so verletzt er seine Neutralitätspflicht nicht, gleichviel ob der Kriegsplan die Offensive oder die Defensive vorsehe". Dem Neutralen wären somit nur Bündnisse verboten, die zum Angriff auf fremde Rechte dienen. Aber sind Bündnisse zum Angriff auf fremde Rechte nicht unter allen Umständen rechtswidrig? Burckhardt kommt auch zu dem Schluss, dass die Unterscheidung zwischen Offensiv- und Defensivbündnis hier überhaupt unbrauchbar sei.

Die Ansicht Burckhardts geht nun dahin, dass das Erfordernis, sich von Bündnissen und andern politischen Verbindungen fernzuhalten keine (rechtliche) Pflicht des Neutralen ist, sondern es ist eine Bedingung der Neutralität. Wird dieses Erfordernis nicht erfüllt, so ist eben der betreffende Staat nicht mehr neutral. Burckhardt kommt zu dem Ergebnis: „Ewige Neutralität ist eine politische Maxime und kein Rechtsverhältnis ... Die Schweiz ist als neutraler Staat zu betrachten, solange sie neutrale Politik befolgt; sie kann dazu nicht gezwungen werden; weicht sie aber von der neutralen Politik ab, so nützt ihr auch die Berufung auf die Neutralitätsakte nichts mehr".

Nicht nur inbezug auf die Schweiz vertritt Burckhardt diese Ansicht, sondern auch inbezug auf Belgien und Luxemburg meint er, dass ihnen Neutralitätspflichten nicht aufgezwungen werden können. „Entweder will der Staat neutral bleiben, dann bedarf es keinen Zwanges; oder er will es nicht, dann verliert er mit dem Zwang zur Neutralität auch seine Unabhängigkeit ... Wirkliche Unabhängigkeit ist mit erzwungener Neutralität unvereinbar". Entschieden weist Burckhardt auch die Behauptung zurück, wonach die ewig neutralen Staaten sich auch nicht indirekt ihrer Unabhängigkeit und damit ihrer Unparteilichkeit begeben dürften; nicht Verbindungen eingehen dürften, die ihre Entschliessung beim Ausbruch eines Krieges präjudizieren würden; aus welchen Gründen die Mehrzahl der Schriftsteller dem ewig Neutralen den Abschluss einer Zollunion verbieten. „Aus ähnlichen Gründen", meint Burckhardt, „müsste auch die Gemeinschaft der

Eisenbahnverwaltung und jede andere Verbindung verboten sei, welche geeignet wäre, den Neutralen in die Abhängigkeit eines andern Staates zu bringen; und was wäre dazu nicht geeignet? Ein besonders gearteter Niederlassungsvertrag, ein Schiffahrtsverband, ein weitgehender allgemeiner Schiedsvertrag oder die Verständigung über gemeinschaftliche Politik, z. B. bezüglich Fremdenpolizei oder Arbeiterschutz, können unter Umständen die Abhängigkeit eines Staates vorbereiten. Ja das rein tatsächliche Verhalten des neutralen Staates kann sehr wohl eine derartige, die Neutralität schädigende, Annäherung zu einem andern Staate herbeiführen: das Entgegenkommen in gemeinschaftlichen Angelegenheiten, die Bevorzugung seiner Angehörigen, oder die Verschuldung an seine Kapitalisten (man denke an San Domingo, Honduras und Nicaragua, die heute unter der Finanzkontrolle der V. St. A. stehen) und in tausend Dingen, die keiner vertraglichen Abmachung bedürfen. Alle diese Beziehungen könnten unter Umständen zu einer Gefährdung der Neutralität führen; jedes aber könnte unter andern Umständen dem neutralen Charakter des Staates ganz ungefährlich sein; sogar die Zollunion: man braucht sich bloss vorzustellen, dass alle mitteleuropäischen Staaten zu einem Zollbunde zusammentreten. Also nicht die spezifische Eigenart einer Beziehung ist es, die mit der Neutralität unverträglich wäre, sondern die damit verbundene Einbusse an Selbständigkeit. Dem Neutralen, wenn diese indirekte Abhängigkeit unzulässig sein soll, müsste man nicht bestimmte Verträge oder ein bestimmtes Verhalten, sondern die Erhaltung seiner Unabhängigkeit zur Pflicht machen; gewissermassen die Pflicht der politischen Selbsterhaltung".

Aber auch diese Ansicht, die insbesondere von Baldassari[97]) vertreten wird, wonach dem Neutralen die Wahrung seiner Selbständigkeit gewissermassen zur Rechtspflicht gemacht wird, lehnt Burckhardt aus folgenden Erwägungen ab:

„Angenommen, die Neutralität enthielte wirklich diese Pflicht, als Rechtspflicht gedacht, so würde sie mit ihrem eigenen Zweck in Widerspruch geraten". Denn jedes Gebiet des staatlichen Lebens gibt dem schwächeren Staate Gelegenheit, „sich dem Einfluss eines stärkeren hinzugeben: Handel, Militär, Finanzen etc.; die Pflicht, sich vor fremden Einfluss zu hüten, würde sich also auf die ganze Staatsverwaltung erstrecken. Und wenn man die Pflicht einmal annimmt, müsste man den Staaten, denen gegenüber die Pflicht besteht, auch das Recht zugestehen, die Erhaltung zu verlangen, d. h. gegen pflichtwidriges des Neutralen Einspruch zu erheben, und der Neutrale müsste sich darüber verantworten und den berechtigten Reklamationen Rechnung tragen, ein Zustand, wie er etwa im ‚unabhängigen und streng neutralen' Krakau von 1815 bis 1846 bestanden haben mag, der aber mit Protektorat, nicht mit Unabhängigkeit bezeichnet werden müsste. Die permanente Neutralität kann nur frei sein; erzwungene, kontrollierte Neutralität ist Unabhängigkeit, von einem oder mehreren, oder vom ersten besten; und Abhängigkeit ist gerade, was mit der Neutralität verhütet werden wollte". Aus diesen Ausführungen ist klar ersichtlich, dass der Abschluss einer Zollunion nicht mit der Rechtsstellung eines ewig neutralen Staates in Widerspruch steht. Nur wenn im konkreten Falle durch die Zollunion politische Rückwirkungen zu befürchten sind, sollte der neutrale Staat, sofern er die neutrale Politik weiter verfolgen will, den Abschluss einer Zollunion vermeiden. Aber dies ist eine rein politische Frage, eine Frage des diskretionären

politischen Ermessens. Eine allgemeingültige Antwort auf die Frage, ob die politische Unabhängigkeit eines Staates durch die Zollunion gefährdet werde, kann nicht gegeben werden. Ob und inwieweit eine solche Gefahr vorliegt, hat der neutrale Staat selbst zu beurteilen, ebenso wie er, sofern er souverän ist, die letzte Entscheidung darüber zu fällen hat, ob er seine Neutralität bewahren will oder nicht.

VIII. Die politische Diskussion und der Rechtsstreit um den Curtius-Schoberplan

Ein für unsere Untersuchung sehr wichtiger Fall ist der deutsch-österreichische Zollunionsplan von 1931. Die international politische Diskussion bewegte sich vor allem um die Frage, ob ein Staat bei den durch die Zollunion gegebenen Umständen seine Unabhängigkeit aufrechterhalten könne. Da Oesterreich durch völkerrechtlichen Vertrag zur Wahrung seiner staatlichen Selbständigkeit verpflichtet war, entstand um diesen Plan ein Rechtsstreit, der durch ein Gutachten des Haager Gerichtshofes sein Ende finden sollte.

1. „Das Protokoll von Wien" vom 19. März 1931

Am 23. März 1931 wurde in Wien ein Abkommen folgenden Inhalts veröffentlicht und den Mächten mitgeteilt.

„Im Verfolg der Besprechungen, die Anfang März 1931 in Wien stattgefunden haben, haben die deutsche und die österreichische Regierung vereinbart, alsbald in Verhandlungen über einen Vertrag zur Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse ihrer Länder auf Grund und im Rahmen der nachstehenden Richtlinien einzutreten:

Art. I

1. Unter voller Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit der beiden Staaten und unter voller Achtung der von ihnen dritten Staaten gegenüber übernommenen Verpflichtungen soll der Vertrag dazu dienen, den Anfang zu einer Neuordnung der europäischen Wirtschaftsverhältnisse auf dem Wege regionaler Vereinbarungen zu machen.
2. Insbesondere werden beide Teile sich in dem Vertrage verbindlich dazu bereit erklären, auch mit jedem anderen Lande auf dessen Wunsch in Verhandlungen über eine gleichartige Regelung einzutreten.

Art. II

1. Deutschland und Oesterreich werden ein Zollges. und einen Zolltarif vereinbaren, die übereinstimmend in beiden Zollgebieten mit dem Vertrage und für dessen Dauer in Kraft zu setzen sind.
2. Aenderungen des Zollges. und des Zolltarifs können während der Dauer des Vertrages nur auf Grund einer Vereinbarung beider Teile vorgenommen werden.

Art. III

1. Im Warenverkehr zwischen den beiden Ländern sollen während der Dauer des Vertrages keine Einfuhr- und Ausfuhrzölle erhoben werden.
2. Die beiden Regierungen werden sich in dem Vertrage darüber verständigen, ob, für welche bestimmten einzelnen Warenkategorien und für welche Zeit Zwischenzölle sich als erforderlich erweisen.

Art. IV

1. Die beiden Regierungen werden in dem Vertrage Vereinbarungen treffen über eine vorläufige Regelung des Zwischenverkehrs hinsichtlich der Warenumsatzsteuer und mit solchen Waren, für die zur Zeit in dem einen oder anderen Lande Monopole oder Verbrauchsabgaben bestehen.

Art. V

1. Die Zollverwaltung jedes der beiden Länder soll von der des anderen unabhängig und nur der Regierung ihres Landes unterstellt bleiben. Auch soll jedes Land die Kosten seiner Zollverwaltung tragen.
2. Unter voller Wahrung des vorstehenden Grundsatzes werden die beiden Regierungen durch besondere Massnahmen technischer Art für eine gleichmässige Durchführung des Zollges., des Zolltarifs und der sonstigen Zollvorschriften Sorge tragen.

Art. VI

1. Die Zölle werden im deutschen Zollgebiet von der deutschen Zollverwaltung, im österreichischen Zollgebiet von der österreichischen Zollverwaltung erhoben.
2. Nach Abzug der aus der Durchführung des Vertrages erwachsenden Sonderkosten wird der Betrag der vereinnahmten Zölle zwischen den beiden Ländern nach einem Verteilungsschlüssel verrechnet.
2. Bei den hierüber zu treffenden Vereinbarungen wird Sorge dafür getroffen werden, dass die in dem einen oder anderen Lande bestehenden Pfandrechte an den Zolleinnahmen nicht beeinträchtigt werden.

Art. VII

1. Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote sollen zwischen Deutschland und Oesterreich nicht bestehen. In dem Vertrage sollen die Ausnahmen, die sich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheitspflege oder aus ähnlichen Gründen als erforderlich erweisen können, mit möglichster Genauigkeit aufgeführt werden.
2. Die beiden Regierungen werden an Stelle des Tierseuchenübereinkommens zwischen Deutschland und Oesterreich vom 12. Juli 1924 so schnell als möglich, spätestens binnen einem Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages, eine neue Vereinbarung treffen und in Kraft setzen, die den Verkehr mit Tieren und tierischen Erzeugnissen zwischen Deutschland und Oesterreich unter den gleichen Voraussetzungen nach den gleichen Vorschriften regeln wird, wie sie für den inneren Verkehr in Deutschland und Oesterreich gelten.

Art. VIII

In dem Vertrage sollen die Rechte, die den natürlichen und juristischen Personen des einen Teiles im Gebiete des anderen Teiles in bezug auf Niederlassung, Gewerbebetrieb, Besteuerung usw. zustehen, auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des jetzt geltenden deutsch-österreichischen Handelsvertrages geregelt werden. Auf der gleichen Grundlage werden auch Bestimmungen über den beiderseitigen Eisenbahn- und Schiffahrtsverkehr getroffen werden.

Art. IX

1. Jede der beiden Regierungen soll auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages grundsätzlich das Recht behalten, für sich mit dritten Staaten Handelsverträge abzuschliessen.
2. Bei solchen Verhandlungen mit dritten Staaten werden die deutsche und österreichische Regierungen darauf Bedacht nehmen, dass nicht die Interessen des anderen Teiles im Widerspruch mit dem Inhalt und Zweck des abzuschliessenden Vertrages verletzt werden.
3. Soweit es im Interesse einer einfachen, schnellen und gleichmässigen Regelung der Handelsverhältnisse mit dritten Staaten angebracht und möglich erscheint, werden die deutsche und österreichische Regierungen Verhandlungen über den Abschluss von Handelsverträgen mit dritten Staaten gemeinsam führen. Auch in diesem Falle werden jedoch Deutschland und Oesterreich jedes für sich einen besonderen Handelsvertrag unterzeichnen und ratifizieren und sich gegenseitig lediglich über einen gleichzeitigen Austausch der Ratifikationsurkunden mit dem dritten Staat verständigen.

Art. X

Die beiden Regierungen werden rechtzeitig die notwendigen Massnahmen ergreifen, um die zur Zeit laufenden, von Deutschland und Oesterreich mit dritten Staaten abgeschlossenen Handelsverträge soweit die Bindungen der Zollsätze enthalten, oder soweit sie die Durchführung der zur Zeit noch bestehenden Ein- und Ausfuhrverbote und sonstigen Vorschriften über den Warenverkehr beeinträchtigen würden, miteinander und mit dem Inhalt und Zweck des abzuschliessenden Vertrages in Einklang zu bringen.

Art. XI

1. Zum Zwecke der reibungslosen Durchführung des Vertrages soll in ihm ein völlig paritätisch aus Angehörigen beider Teile zusammengesetzter Schiedsausschuss vorgesehen werden, dem folgende Aufgaben zufallen: a) Die schiedsgerichtliche Erledigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Teilen über die Auslegung und Anwendung des Vertrages; b) Die Herbeiführung eines Ausgleiches in denjenigen Fällen, in denen der Vertrag eine besondere Vereinbarung zwischen beiden Teilen vorsieht oder in denen nach dem Inhalt des Vertrags die Verwirklichung der Absichten des einen Teiles von der Zustimmung des anderen Teiles abhängt, wenn in diesen Fällen eine Einigung zwischen den beiden Teilen nicht zu erzielen ist.

2. Der Schiedsausschuss entscheidet über den vorstehend unter a) und b) erwähnten Fall mit verbindlicher Wirkung für beide Teile. Für die Entscheidung genügt Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit soll die Stimme des Vorsitzenden des Ausschusses den Ausschlag geben. Die Auswahl des jeweiligen Vorsitzenden soll in dem Vertrage nach dem Grundsatz völliger Parität geregelt werden.
3. Wenn eine der beiden Regierungen der Ansicht ist, dass die Entscheidung des Schiedsausschusses in einem der unter 1. b) erwähnten Fälle lebenswichtige Interessen seiner Wirtschaft verletzt, so kann sie den Vertrag jederzeit mit einer Frist von sechs Monaten kündigen. Eine solche Kündigung ist auch während der nachstehend unter Art. XII 2. vorgesehenen ersten Vertragsperiode von drei Jahren zulässig.

Art. XII

1. Der abzuschliessende Vertrag soll ratifiziert werden und nach einer im Vertrage zu bestimmenden Frist, die vom Austausch der Ratifikationsurkunden an läuft, in Kraft treten.
2. Der Vertrag soll jederzeit mit einer Frist von einem Jahre zum ersten Male jedoch — vorbehaltlich der Bestimmung in Art. XI 3. — für den Ablauf des dritten Jahres nach seinem Inkrafttreten kündbar sein.
3. Die Kündigung darf nur auf Grund eines Gesetzes des Landes erfolgen, von dem die Kündigung ausgesprochen wird.

Es handelt sich bei diesem Abkommen um einen Vorvertrag zu einem abzuschliessenden Zollunionsvertrag. Zwar ist im Protokoll das Wort Zollunion nicht erwähnt, aber aus seinen Bestimmungen geht klar hervor, dass die Schaffung einer Zollunion zwischen Deutschland und Oesterreich beabsichtigt war. Die in Art. III, 2. als zulässig erklärten Zwischenzölle für bestimmte Warenkategorien schaden dem Sachverhalt einer Zollunion nicht. Auch die Bestimmung des Art. IX, 1. nach der die Vertragspartner das Recht beibehalten, mit dritten Staaten selbständig Verträge abzuschliessen, schadet dem Bgriff der Zollunion nicht. Denn für den Sachverhalt der Zollunion genügt eine einvernehmliche Führung der Aussenhandelspolitik durch die Zollunionspartner, und diesem Erfordernis ist zweifellos durch die Bestimmung des Abs. 2 desselben Artikels genüge geleistet. Die Bestimmungen des Wiener Protokolls erfüllen die Erfordernisse einer als vollständig zu betrachtenden Zollunion.

2. Die politische Diskussion und der Rechtsstreit

Die Bildung einer Zollunion zwischen Deutschland und Oesterreich fand einen grossen Widerstand besonders in England, Frankreich, Italien und der Tschechoslowakei. Es entstand um den Zollunionsplan ein internationaler Konflikt von bedrohlichem Ausmass. Man erblickte in der geplanten Zollunion einen Schritt zur politischen Vereinigung Deutschlands und Oesterreichs, die von den Siegermächten des Weltkrieges 1914—18 verhindert werden sollte. Schon Art. 80 des Versailler Friedensvertrages vom 18. Juni 1919 bestimmt:

„L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche, dans les frontières qui seront fixées par Traité passé entre cet Etat et les Principales Puissances alliées et associées; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement du conseil de la Société des Nations."

Entsprechend verpflichtet sich Oesterreich in Art. 88 des Vertrages von St. Germain vom 10. September 1919:

„L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance."

Ferner erklärt Oesterreich im Vertrage vom 4. Oktober 1922 (Genfer Protokoll Nr. 1):

„Le Gouvernement de la République Fédérale d'Autriche... s'engage, dans les termes de l'article 88 du traité de Saint Germain, à ne pas aliéner son indépendance; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance. Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint Germain, sa liberté en matière de tarifs douanières et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, étant antendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un Etat quelcoque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance."

Die Angriffe richteten sich vor allem gegen Oesterreich, welches des Vertragsbruches und der Undankbarkeit[98]) beschuldigt wurde. Eine Einigung auf diplomatischem Wege schien unmöglich. Auf Antrag der englischen Regierung wurde die Streitfrage auf die Tagesordnung der 63. Ratstagung des Völkerbundes gesetzt[99]). Am 18. Mai 1931, nach der Eröffnung der Aussprache über den deutsch-österreichischen Zollunionsplan, ergriff als erster der Vertreter Englands (Henderson) das Wort und stellte den Antrag, dass der Völkerbundsrat in Uebereinstimmung mit Art. 14 der Völkerbundssatzung vom Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag ein Rechtsgutachten über folgende Frage einholen sollte:

„Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base et dans les limites des principes prévus dans le protocol du 19 mars 1931 dont le texte est annexé à la presente requête, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le protocol No. 1 signé à Genève le 4 octobre 1922?"

Sodann wurde der Vertrter Oesterreichs (Schober) veranlasst, ein Versprechen abzugeben, „dass keine weiteren Fortschritte in der Aufstellung des geplanten Regimes gemacht werden, bevor der Völkerbundsrat über das Rechtsgutachten des Haager Gerichtshofes eine Entscheidung gefällt hat".

Der österreichische Vertrter schloss sich vorbehaltlos dem Antrag Henderson an, hielt es aber für nötig, sich mit dem grossen Memorandum [100]) der französischen Regierung auseinanderzusetzen. Er legte dann den Rechtsstandpunkt Oesterreichs wie folgt dar:

Die im Memorandum aufgeworfene Frage, ob die geplante Zollunion Oesterreich wirtschaftliche Vorteile bringen würde, müsse wohl Oesterreich selbst überlassen werden. Ebenso entschieden sei die Behauptung zurückzuweisen, dass die Zollunion mit Meistbegünstigung unvereinbar sei [101]). Die Verpflichtungen Oesterreichs aus dem Genfer Protokoll betreffend die Aufrechterhaltung der österreichischen Unabhängigkeit seien mit Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain identisch. Es ergebe sich aus einer ganzen Reihe von Grundsätzen, die im „Wiener Protokoll" niedergelegt seien, dass sich Oesterreich tatsächlich durch den Abschluss der geplanten Zollunion seiner Unabhängigkeit nicht berauben würde. Jede der beiden Regierungen und jedes Parlament sei unabhängig vom andern bei der Festsetzung des Zolltarifs. Jeder der beiden Staaten habe das Recht, selbständig mit dritten Staaten Verträge abzuschliessen. Bei Meinungsverschiedenheiten unter den Zollunionspartnern würde ein streng paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht entscheiden. Die Vertragsdauer sei übrigens kurz bemessen. Der Behauptung, dass diese Vertragsbestimmungen nur des optischen Effekts halber gewählt worden seien, müsse entschieden entgegengetreten werden. Schober erklärte dann zum Schluss ausdrücklich, den status quo bis zur Einholung des Rechtsgutachtens aus dem Haag wahren zu wollen unter der Bedingung, dass das beschleunigte Verfahren eingeschlagen werde.

Der Vertreter Frankreichs (Briand) wiederholte die Auffassung Frankreichs, dass die geplante Zollunion den Verträgen von Saint-Germain und von Versailles sowie den Protokollen von 1922 widerspreche. Er vertrat insbesondere den Standpunkt, dass der juristische Teil von der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Frage nicht geschieden werden könne. Keinesfalls dürfe man Europa wegen ungewisser wirtschaftlicher Vorteile in politische Schwierigkeiten stürzen, und er legte Wert darauf, dass bis zur Entscheidung des Rats über das Haager Rechtsgutachten keine weiteren Schritte in der Frage der Zollunion unternommen würden.

Der Vertreter Deutschlands (Curtius) legte Verwahrung gegen die Darstellung ein, als ob die Zollunion die Unabhängigkeit und die Souveränität Oesterreichs verletzen würde. Er sei mit der Ueberweisung der Frage an den Haager Gerichtshof einverstanden, er sei aber dagegen, dass die Frage der deutsch-österreichischen Zollunion unter anderen (nichtjuristischen) Gesichtspunkten zum Gegenstand der Verhandlungen im Völkerbund gemacht werde und dass man sie als Bedrohung Europas hinstelle.

Der Vertreter der Tschechoslowakei (Benesch) betonte, dass die politischen, wirtschaftlichen und juristischen Elemente sich bei dieser Frage nicht voneinander trennen liessen. Er stellte sich auf den Standpunkt, dass eine Zollunion zwischen zwei Staaten von verschiedenem Stärkeverhältnis die Unabhängigkeit des schwächeren Staates verletze und seine Handlungsfähigkeit einschränke, besonders wenn sie zwischen zwei Staaten gleicher Rasse und Sprache erfolge. Die Bestimmungen des Wiener Protokolls, nach denen die Zollunionspartner ihre Selbständigkeit wahren würden, seien nur formelle. Die Zollunion beschwöre die Gefahr herauf, dass in Europa ein neuer wirtschaftlicher und politischer Block entstehe. Er wies sodann auf

die grossen wirtschaftlichen und politischen Nachteile, die das Zustandekommen der Zollunion für die Tschechoslowakei bringen würde.

Der Vertreter Jugoslawiens (Marinkowitsch) unterstützte den französisch-tschechischen Standpunkt insbesondere inbezug auf die politische Bedeutung der Frage. Der Völkerbundsrat habe das volle Recht, sich mit allen Fragen zu beschäftigen, die den Frieden Europas bedrohen könnten. Der letzte Krieg sei deshalb ausgebrochen, weil eine Grossmacht mit Rücksicht auf ihr Ansehen sich geweigert habe, vor den Schiedsgerichtshof im Haag zu gehen. Es gehe nicht an zu verhindern, dass der Rat eine Frage diskutiere, die den Frieden Europas berühe. Nachdem Curtius und Briand wieder in die Debatte eingegriffen hatten, wurde die Abstimmung über den Vertrag Henderson vorgenommen, der einstimmig angenommen wurde.

Man könnte annehmen, dass mit der Ueberweisung der Streitfrage an den Haager Gerichtshof die politischen Gemüter sich beruhigt hätten. Aber ein Blick in die internationale Presse von damals belehrt uns eines Gegenteils. Es ist nämlich zu beachten, dass die Streitfrage dem Haager Gerichtshof nicht zur endgültigen Beurteilung überwiesen wurde. Vielmehr behielt sich der Völkerbundsrat die rein politische Entscheidung des gesamten Fragenkomplexes nach Vorliegen des Haager Rechtsgutachtens vor. Während der Haager Gerichtshof die rechtliche Seite der Frage prüfte, wurden die politischen Diskussionen und die diplomatischen Manöver fortgesetzt. Bedenklich ist aber vor allem, dass die politischen Diskussionen und Erwägungen auch in den Haager Friedenspalast Eingang gefunden zu haben scheinen. So soll — nach einer zweifelhaften Quelle [102]) — der italienische Vertreter Scialoja in seinem Plädoyer vor dem Gerichtshof erklärt haben: „Sollte der Haager Gerichtshof entscheiden, dass die geplante deutsch-österreichische Zollunion erlaubt sei, und dass somit der Völkerbundsrat sich nicht mehr mit dieser Angelegenheit zu befassen brauche, so könnte eine solche Entscheidung vielleicht morgen eine Kriegserklärung bedeuten". Wie wir noch sehen werden, hat sich der Gerichtshof bei der Beurteilung des Falles in einem gewissen Sinne neben den rechtlichen auch von politischen Erwägungen leiten lassen. Göppert [103]) erwähnt in diesem Zusammenhang, dass bei der Behandlung der Fragen des Beitritts der U. S. A. zum Haager Gerichtshof von den Gegnern auch damit argumentiert wurde, dass der Gerichtshof bei seinem Gutachten über die deutsch-österreiche Zollunion sich von politischen Erwägungen habe leiten lassen. Wie dem auch sei, kann das Scheitern des deutsch-österreichischen Zollunionsplanes nicht auf das Konto des Haager Gerichtshofes geschrieben werden. Denn schon am 3. September 1931 (zwei Tage vor der Verlautbarung des Haager Entscheides) erklärten Schober und Curtius (4. Tagung des Europaausschusses des Völkerbundes) vor dem Untersuchungsausschuss für den Europaplan, dass sie den deutsch-österreichischen Zollunionsplan nicht weiter verfolgen wollten [104]). Aus der Begründung Schobers ist zu entnehmen, dass der Entschluss mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten, die für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den europäischen Völkern entstehen könnten, gefasst worden ist. In den letzten Monaten habe sich aus sehr verschiedenen Ursachen die Wirtschaftslage eines grossen Teils der europäischen Staaten ausserordentlich verschärft. Es sei eine weitreichende Vertrauenskrise entstanden, welche die Grundlagen des europäischen Wirtschaftslebens erschüttere. Seine Erklärung sollte auch dem Zwecke dienen, das gegenseitige Vertrauen wieder herzustellen. Er

hielt aber an der Ansicht fest, dass nur gruppenweises Vorgehen zum Ziele der zwischenstaatlichen Befriedigung führen könne.

Curtius geht u. a. auf die Frage der Meistbegünstigung ein und befürwortet unter ganz bestimmten Voraussetzungen eine sachlich und zeitlich begrenzte, offene und anerkannte Ausnahme von der Meistbegünstigung zuzulassen. Er spricht dann von der Frage der europäischen Wirtschafts- und Zollunionen und der Notwendigkeit der engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten und erklärt, dass die projektierte deutsch-österreichische Zollunion nach der Absicht der deutschen und der österreichischen Regierung einen Ausgangspunkt dazu darstellen sollte. Seither hätten sich die Ereignisse überstürzt, sodass sich die ursprüngliche Sachlage völlig verändert hätte. Tatsächlich lastete auf Curtius wie auf Schober ein scharfer wirtschaftlich-politischer Druck. Im Sommer 1931 hat sich die Wirtschaftskrise in Deutschland und noch mehr in Oesterreich (Krach der österreichischen Kreditbank) bedeutend verschärft, und so waren diese Länder in erhöhtem Masse finanziell auf das Wohlwollen der Westmächte angewiesen.

Unter diesen Umständen ist das Haager Rechtsgutachten praktisch gegenstandslos geworden. Der Fall der projektierten deutsch-österreichischen Zollunion zeigt uns immerhin, auf wie grosse politische bzw. wirtschaftspolitische Widerstände die Bildung einer Zollunion stossen kann[105]). Das Rechtsgutachten ist (mindestens theoretisch) insofern von Bedeutung, als es die Frage der Einwirkung der Zollunion auf die Unabhängigkeit der Zollunionsmitglieder zum Gegenstand hatte. Wenn auch Oesterreich auf Grund seiner speziellen Verpflichtungen einen Sonderfall darstellt, so eröffnet doch das Gutachten auch auf anders gearbeitete Verhältnisse Perspektiven.

3. Das Rechtsgutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (C. P. J. I.) im Haag vom 5. Sept. 1931[106])

Wie schon erwähnt, richtete der Völkerbundsrat an den Internationalen Gerichtshof im Haag das Begehren, ein Rechtsgutachten über die Frage abzugeben, ob die projektierte deutsch-österreichische Zollunion mit den Verpflichtungen Oesterreichs aus Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain und aus dem Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922 vereinbar sei. Der Gerichtshof, der diese Frage zu behandeln hatte, bestand aus folgenden Mitgliedern: Präsident Adatci (Japan), Vizepräsident Guerrero (San Salvador), ferner Altamira (Spanien), Anzilotti (Italien), de Bustamante (Cuba), van Eysinga (Holland), Fromageot (Frankreich), Hurst (England), Kellog (U. S. A.), Negulesco (Rumänien), Rolin-Jaquemyns (Belgien), Rostworowsky (Polen), Schücking (Deutschland), Urrutia (Columbien) und Wang (China).

Der am 5. September 1931 in Genf bekanntgegebene Entscheid des Gerichtshofes hat folgenden Wortlaut: „Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base et dans les limites des principes prévus dans le protocol du 19 mars 1931, ne serait pas compatible avec le protocol No. 1 signé à Genève le 4 octobre 1922". Dieser Entscheid wurde mit acht (Guerrero, Altamira, Anzilotti, de Bustamante, Fromageot, Negulesco, Rostworowsky, Urrutia) gegen sieben Stimmen (Adatci, van Eysinga, Hurst, Kellog, Rolin-Jaquemyns, Schücking, Wang) getroffen. In der Begründung wird aufgeführt, Oesterreich sei ein empfindlicher Punkt der europäischen

Ordnung, und seine Existenz sei ein wichtiges Element der politischen Regelung des Nachkriegseuropas. In diesem Lichte müssten Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain und das Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922 betrachtet werden. Im Sinne des Art. 88 sei die Unabhängigkeit Oesterreichs so zu verstehen, dass es seine Existenz in den gegenwärtigen Grenzen als getrennter Staat aufrechterhält, und dass es allein Herr über seine Beschlüsse auch auf wirtschaftlichem Gebiete bleibt. Im Genfer Protokoll hat Oesterreich verschiedene Verpflichtungen wirtschaftlicher Natur auf sich genommen. Es handelt sich besonders um Verpflichtungen, seine wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht durch Gewährung eines besonderen Regimes oder von ausschliesslichen Vorteilen irgendeinem Staate gegenüber beeinträchtigen zu lassen. Das Protokoll von Wien stelle ein Regime dar, das alle Bedingungen einer Zollunion erfüllt. Bemerkenswert ist die Feststellung, „que l'établissement de ce régime ne constitue pas par lui même une acte d'aliénation de l'indépendance de l'Autriche". Rechtlich behielte also Oesterreich seine Unabhängigkeit als Staat, und ein Widerspruch zu Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain bestünde somit nicht. Aber „le régime d'union douanière projetée constitue un régime spécial, et il prévoit pour l'Allemagne vis-à-vis de l'Autriche des avantages dont les tierces Puissances sont exclues".

Folglich stehe das deutsch-österreichische Zollunionsprojekt in Widerspruch zu den von Oesterreich im Genfer Protokoll eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Behauptung seiner wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Sechs Richter (Guerrero, Rostworowsky, Altamira, Fromageot, Negulesco, Urrutia) geben sodann eine gemeinsame Begründung für ihre Ansicht, dass die projektierte Zollunion auch mit den Verpflichtungen Oesterreichs aus Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain unvereinbar sei. Anzilotti, der ebenfalls die Auffassung vertritt, dass die projektierte Zollunion beidem, sowohl dem Genfer Protokoll als auch dem Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain widerspricht, gibt eine ausführliche Sonderbegründung für seine Ansicht. De Bustamante vertrat in den Verhandlungen des Gerichtshofes die Ansicht, dass die projektierte Zollunion mit Art. 88 vereinbar sei, nicht aber mit dem Genfer Protokoll. Die übrigen sieben Richter dagegen sprechen sich eindeutig für die Vereinbarkeit der projektierten Zollunion sowohl mit Art. 88 wie mit dem Genfer Protokoll aus und geben für ihre Ansicht eine gemeinsame Begründung (Minderheitsvotum). So zeigt das Rechtsgutachten des Haager Gerichtshofes ein Bild der Zerrissenheit. Der endgültige Entscheid ist denn auch ein Kompromiss mit der logischen Unzulänglichkeit, die einem Kompromiss anzuhaften pflegt. Es ist nämlich zu beachten, dass das Genfer Protokoll Oesterreich keine weitgehenderen Verpflichtungen in bezug auf die Wahrung seiner Unabhängigkeit auferlegen wollte als der Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain. An der betreffenden Stelle des Genfer Protokolls heisst es ausdrücklich, dass Oesterreich „s'engage, dans les termes de l'article 88 du traité de Saint-Germain à ne pas aliéner son independance". Wenn dann Oesterreich auch die Wahrung seiner wirtschaftslichen Unabhängigkeit befohlen wird, so heisst es ausdrücklich, dass Oesterreich nicht gewähren dürfte „un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance". Folgerichtig könnte man nur die Frage stellen: ist die projektierte Zollunion mit den Verpflichtungen Oesterreichs aus Art. 88 und dem Genfer Protokoll vereinbar? Sieben Richter bejahten die Frage und sieben Richter verneinten sie.

Um nun eine Mehrheit für die Unzulässigkeit der projektirten Zollunion zu erreichen, musste der Entscheid des Gerichtshofes so formuliert werden, dass er der Ansicht von de Bustamante entsprach. Praktisch war mit edm Entscheid, nach dem die projektierte Zollunion demGenfer Protokoll — und nur diesem — widerspricht, nur ein einziger der fünfzehn Haager Richter vollständig einverstanden. Anzilotti stimmte zwar mit der Mehrheit, geht aber in der Begründung eigene Wege und stellt seine Ansicht in einem Sondervotum dar: Oesterreich hat sich im Genfer Protokoll übereinstimmend mit Art. 88 des Vertrages von Saint-Germain zur Wahrung seiner Unabhängigkeit verpflichtet. Es ist zunächst die Frage, ob die projektierte Zollunion die rechtliche Unabhängigkeit Oesterreichs verletze. Diese Frage verneint Anzilotti. Denn die Beziehungen unter den Zollunionspartnern würden auf der Grundlage der Gleichberechtigung geregelt werden. Dagegen bejaht Anzilotti die Frage nach der Gefährdung der politischen Selbständigkeit Oesterreichs durch die Verwirklichung der geplanten Zollunion. Dabei wird in Betracht gezogen, dass der bestehende Anschlusswille Oesterreichs an Deutschland durch die Zollunion gefördert, und dass der wirtschaftliche Zusammenschluss den politischen begünstigen würde. Die Heranziehung politischer Erwägungen zur Beurteilung des Streitfalles lehnt die Minderheit der Richter ab, und stellt fest, dass die juristische Unabhängigkeit Oesterreichs durch die geplante Zollunion nicht bedroht werde.

Wir wollen auf die Frage ob und inwiefern der Gerichtshof berechtigt war, politische Erwägungen zur Beurteilung des Falles zuzulassen, und überhaupt auf die ganze Kontroverse nicht weiter eingehen. Für unsere Untersuchung ist jedoch noch die Feststellung wichtig, „dass unter den fünfzehn Richtern Einstimmigkeit darüber herrschte, dass ein Zollunionsvertrag generell die Unabhängigkeit der kontrahierenden Staaten weder verletzt noch gefährdet", auf die übrigens Velhagen [1]) mit Nachdruck hinweist. Das Verbot für Oesterreich, die geplante Zollunion mit Deutschland zu realisieren, wurde vom Haager Gerichtshof mit den speziellen Verpflichtungen begründet, die Oesterreich eingegangen war.

Schlussätze

1. Die Zollunion ist eine Staatenverbindung zu dem Zweck der Vereinheitlichung des Zoll- und Handelswesens, wobei bezüglich aller staatlichen Massnahmen, die das gemeinsame wirtschaftliche Interesse betreffen, eine Koordination gesucht wird. Das vereinigte Gebiet der Zollunionsmitglieder bildet für die übrige Welt ein einheitliches Zollgebiet; im Verhältnis der Zollunionsmitglieder zueinander können Zölle von geringem Ausmasse und für bestimmte Warenkategorien bestehen.

Dem Zollunionsauslande gegenüber muss eine einheitliche Aussenzollgrenze und ein einheitlicher Aussenzolltarif bestehen. Dies erfordert entweder eine Vereinheitlichung des Aussenhandels der vereinigten Staaten, wobei der Zollunion als solcher das Recht zum Abschluss von Handelsverträgen und die Zollgesetzgebung zustehen würde, oder aber eine einvernehmliche Führung der Aussenhandelspolitik durch die vereinigten Staaten, wobei das Recht zum Abschluss von Handelsverträgen und die Zollgesetzgebung prinzipiell den Unionsmitgliedern zustehen würde. Eine Koordination ist vor allem auf dem Gebiete des Steuerwesens erforderlich, die in der Regel durch Angleichung der indirekten Steuern erreicht wird.

2. In der Regel beruht die Zollunion auf einem auf Dauer und Kündigung geschlossenem Staatsvertrag. Die Souveränität der Zollunionsmitglieder wird hierbei nicht beeinträchtigt. Die letzte Entscheidung (höchste Rechtszuständigkeit, Souveränität) behalten die Zollunionsmitglieder über das auf ihrem Gebiet zu geltende Recht, wenn gleich ihre Handlungsfähigkeit während der Vertragsdauer durch die im Zollunionsvertrag stipulierten Bestimmungen eingeschränkt ist.

Nur wenn die Zollunion auf einer Verfassung oder auf einem mit Organisationsnormen ausgestattete nVertrag beruht, deren Gültigkeit weder durch Zeitablauf noch durch eine Kündigungsmöglichkeit beschränkt ist, und dem Zollunionsmitglied auch nicht die Möglichkeit, durch einseitige Willensäusserung auszutreten, gegeben ist, muss die Souveränität der Zollunionsmitglieder als aufgehoben betrachtet werden. In diesem Falle geht unter Umständen die Souveränität auf einen mit Kompetenz-Kompetenz ausgestatteten Zollbundesstaat über.

3. Der wirtschaftliche Zusammenschluss fördert die Arbeitsteilung innerhalb der Zollunion und führt zur Spezialisierung der einzelnen Wirtschaftsgebiete auf bestimmte Produktionszweige. Dieser Umstand mag sich auf die Produktivität und Wohlstandsförderung günstig auswirken, schafft aber uno passu eine erhöht egegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der einzelnen (früher selbständigen) Gebiete von einander. Es besteht jedoch kein Grund anzunehmen, dass die gegenseitige Abhängigkeit so intensiv sein würde, dass beim Wegfall des Zollunionsverhältnisses die einzelnen Wirtschaftsgebiete nicht zu selbständigen, lebensfähigen Volkswirtschaften zurückverwandelt werden könnten. Die Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie z. B. haben sich als selbständige Volkswirtschaften ebenso gut bewährt wie die anderen Jahrhunderte alten Volkswirtschaften.

4. Die Zollunion gefährdet nicht schon an sich die Souveränität und die politische Selbständigkeit der unierten Staaten. Schliessen sich national verwandte Länder, bei denen ein politischer Zusammenschlusswille besteht, in einer Zollunion zusammen, so kann allerdings die Zollunion die politische Verschmelzung fördern. Ebenso könnte u. U. der zollpolitische Anschluss eines schwachen Staates an einen mächtigen Staat die politische Selbständigkeit des schwächeren Staates gefährden.

5. Der Abschluss eines Zollunionsvertrages bedeutet nicht eine politische Parteinahme eines Staates für seinen Partner, sodass die Mitgliedschaft in einer Zollunion nicht als Verstoss gegen die Neutralität zu betrachten ist. Ob im Einzelfalle politische Rückwirkungen durch die Zollunion zu befürchten sind, hat der neutrale Staat selbst zu entscheiden. Dem souveränen, ewig neutralen Staate kann der Abschluss einer Zollunion auf keinen Fall verboten werden, sofern der Abschluss der Zollunion einen politischen Charakter trägt, kann er höchstens als Aufgabe der Neutralität gewertet werden.

6. Die Meistbegünstigung findet keine Anwendung auf von den Zollunionsmitgliedern einander gewährten Vorteile. Die herrschende Lehre übereinstimmend mit der Staatenpraxis betrachtet nur die vollständige Zollunion als Ausnahme von der Meistbegünstigung. Dagegen gelte die Partialzollunion gleich wie der Preferenzvertrag nur dann als Ausnahme von der Meistbegünstigung, wenn sie ausdrücklich als Ausnahme von der Meistbegünstigung vereinbart wurde.

Noten

[1]) Blumenstein, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, Bern 1931, S.1.

[2]) Art. 28 der schweiz. Bundesverfassung ermächtigt den Bund zur Erhebung von Ein- und Ausfuhrzöllen. Wohl ist im Zolltarifgesetz Art. 3, 5 von Durchfuhr g e b ü h r e n die Rede, aber Zölle sind keine Gebühren, wie wir noch sehen werden, und im Uebrigen handelt es sich hierbei um eine Massnahme, die vom Bundesrat nur unter ausserordentlichen Verhältnissen und mit der Genehmigung der Bundesversammlung getroffen werden darf. Eine solche Massnahme kann z. B. in einem Zollkrieg als geeignete Waffe gegen ungerechtfertigte handelspolitische Massnahmen des Auslandes erscheinen.

[3]) Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage 1928, S. 130 f.

[4]) Vergl. Blumenstein, Zollrecht S. 6 ff.

[5]) Naturalabgaben sind im modernen Staat nur noch vereinzelt vorhanden, so die Requirierung gewisser Gegenstände in Kriegszeiten.

[6]) Vergl. Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht, Tübingen 1926, 1. Halbbd. S. 202; v. Heckel, Finanzwissenschaft, Bd. II 1911, S. 250 ff; Ritschl, im Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II 1927, S. 245 ff; Jens Jessen, im Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena 1932, Bd. III, S. 1140.

[7]) Zollrecht, S. 2.

[8]) Weddigen, Allg. Finanzwissenschaft, Leipzig 1938, S. 175.

[9]) Cassel, Theoretische Sozialökonomie, 4. Aufl., Leipzig 1927, S. 590.

[10]) Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, London 1776.

[11]) Cassel, a. a. O. S. 602.

[12]) Tuor, Das schweiz. Zivilgesetzbuch, 3. Aufl. 1934, S. 90.

[13]) Ruck, Das schweiz. Staatsrecht, Zürich 1939, S. 21.

[14]) Das Wort Verfassung verwenden wir hier nicht im Sinne eines geschriebenen Grundgesetzes, wie etwa Verfassung der schweiz. Eidgenossenschaft von 1874, sondern im Sinne der Gesamtheit aller Normen, welche die Organisation eines Staates ausmachen — vergl. Burckhardt, Einführung in die Rechtswissenschaft, Zürich 1939, S. 145.

[15]) Amonn, Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, Jena 1938, S. 142; Heller, Staatslehre, Leiden 1934, S. 211.

[16]) Vergl. z. B. Art. 3 der schweiz. Bundesverfassung.

[17]) Amonn, Grundbegriffe, S. 107 f.

[18]) Wenn die Bundesverfassung die Kantone in Art. 1 als souverän bezeichnet und dann weiter in Art. 3, 5 und 6 von der Souveränität der Kantone die Rede ist, so ist darunter nur die „eigene Staatsgewalt" der Kantone gemeint, und nur aus politisch taktischen Gründen tituliert die BV die Kantone als souverän. Rechtlich wie praktisch haben jedoch die Kantone ihre Souveränität mit der Gründung des schweiz. Bundesstaates 1848 verloren; vergl. Ruck, a. a. O. S. 28.

[19]) Heller, a. a. O. S. 244.

[20]) Burckhardt, Einführung, S. 164.

[21]) Liszt, Das Völkerrecht, 11. Aufl., Berlin 1921, S. 6. — Dieser Beweis für die Positivität des Völkerrechts beruht u. E. auf einem Trugschluss. Man beachte: 1. Voraussetzung: Vertragsrecht ist positives Recht; 2. Aussage: Völkerrecht ist Vertragsrecht; 3. Folgerung: Völkerrecht ist positives Recht. — In der ersten Aussage ist offenbar der privatrechtliche Vertrag gemeint, während in der zweiten von dem völkerrechtlichen die Rede ist. Der völkerrechtliche Vertrag unterscheidet sich vom privatrechtlichen aber gerade in dem Punkte, der für die Frage der Positivität des Rechtes von entscheidender Bedeutung ist. Der privatrechtliche Vertrag begründet Rechte, die positive Rechte darstellen, weil und insofern ihre Geltung durch die Staatsgewalt (durch Erzwingbarkeit) gewährleistet ist. Diesen positivrechtlichen Charakter besitzt der Vertrag im Völkerrecht nicht, weshalb man keine Schlüsse von dem Vertrag im Landesrecht auf den Vertrag im Völkerrecht ziehen kann; die Geltung des Völkerrechts und damit auch des völkerrechtlichen Vertrages ist ja durch keine übergeordnete Gewalt gewährleistet. Der Staat s o l l sich an die eingegangenen Verpflichtungen halten (pacta sunt servanda) — und wenn er es nicht tut? . . .

Eine Quelle des Irrtums liegt schon in der Gegenüberstellung von Gesetz und Vertrag. Gesetz und Vertrag sind zwei verschiedene Formen der Rechtsetzung, wobei für die erstere Form der Rechtsetzung der staatliche Gesetzgeber und für die letztere die Privatperson zuständig ist. Der Vertrag steht dem Gesetz aber nicht als eine unabhängige oder gar ebenbürtige Form der Rechtsetzung gegenüber, sondern die Privatperson erhält die Ermächtigung zur Rechtsetzung durch das Gesetz. Die Positivität des Vertragsrechtes ist somit durch das Gesetz bzw. durch den es gewährleistenden Staat bedingt.

[22]) a. a. O. S. 8.

[23]) a. a. O. S. 83.

[24]) Burckhardt, Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927, S. 358.

[25]) a. a. O. S. 366.

[26]) Vergl. Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920, S. 62 ff.

[27]) Neugestaltung der europäischen Handelspolitik, Wien 1935, S. 360 f.

[28]) Zur Frage einer europäischen Zollunion, Leipzig 1928, S. 1.

[29]) Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 78; Hatschek, Deutsches Reichsstaatsrecht, Berlin 1923, Bd. I, S. 104; Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, Hamburg 1887, Bd. II, S. 146; Ruck, a. a. O. S. 27; Triepel, Droit international et droit interne, Paris 1920, S. 197.

[30]) Vergl. Niemeyer, Völkerrecht, Berlin und Leipzig 1923, S. 25, wo die Ausdrücke „Union" und „Verwaltungsgemeinschaften" abwechselnd gleichbedeutend verwendet werden.

[31]) Vergl. u. a. Kunz, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Stuttgart 1929, S. 367; Strupp, Theorie und Praxis des Völkerrechts, Berlin 1925, S. 62, Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin 1924, Bd. II, S. 572.

[32]) a. a. O. S. 143.

[33]) In seinem Werke a. a. O. III. Buch.

[34]) a. a. O. S. 51, vergl. auch die dort angegebene Literatur.

[35]) a. a. O. S. 43 ff.

[36]) Whale, Internationaler Handel, Wien 1936, S. 161.

[37]) a. a. O. S. 1.

[38]) a. a. O. S. 16 ff., seine Ausführungen werden im Folgenden weitgehend berücksichtigt.

[39]) Vergl. Martens, Nouveau Recueil, Traité de droit international, Paris 1883, Ser. II, Bd. 2, S. 525.

[40]) Martens, Bd. 19, S. 123.

[41]) Strupp, Documents pour servir à l'histoire du droit des gens, Berlin 1933, Bd. 5, S. 495.

[42]) Strupp, Documents, Bd. 4, S. 642.

[43]) a. a. O. S. 16 und 104.

[44]) Vergl. zum ganzen Fall: Neumann, Recueil de Traités et Conventions conclus par l'Autriche, Bd. 5, S. 401, Recueil de Traités entre l'Autriche et l'Italie, S. 732 ff; Metternich, Mémoires, Paris 1882, Bd. V, S. 520.

[45]) Vergl. die bei Velhagen a. a. O. angeführte Literatur.

[46]) S. d. N. Recueil des Traités, Bd. 21, Nr. 545, S. 232.

[47]) S. d. N. Journal Officiel XIIe année 1931, Nr. 7, S. 1160, Annexe 1283.

[48]) De Clerq, Recueil des Traités de la France, Bd. 9, S. 407.

[49]) Martens, II Bd. 7, 2, S. 529.

[50]) a. a. O. Bd. VII, S. 293.

[51]) a. a. O. S. 19 f.

[52]) Bayern-Württenberg, Art. 7, Deutscher Zollverein, Art. 4, Zollverein von 1867, Art. 3, § 1, Frankreich-Monaco, Art. 2, Belgien-Luxemburg, Art. 4, Polen-Danzig, Art. 13, Schweiz-Liechtenstein, Art. 4, Deutsch-österreich. Entwurf, Art. 2, 1.

[53]) Frankreich-Monaco, Art. 2, Belgien-Luxemburg, Art. 4, Polen-Danzig, Art. 13, Schweiz-Liechtenstein, Art. 4.

[54]) Schweiz-Liechtenstein, Art. 8, Belgien-Luxemburg, Art. 5, Polen-Danzig, Art. 6.

[55]) a. a. O. S. 34.

[56]) Die Aenderungen durch den jetzigen Weltkrieg werden hier nicht berücksichtigt.

[57]) Frankreich-Monaco, Art. 2, Schweiz-Liechtenstein, Art. 4 (Polen-Danzig, Art. 13, ist nicht eindeutig).

[58]) Vergl. Strupp, Documents ... Bd. V, S. 348.

[59]) Das Völkerrecht, Basel 1926, S. 241 f.

[60]) a. a. O. S. 165.

[61]) System der Handelspolitik, 3. Aufl., Wien 1928, S. 395.

[62]) a. a. O. S. 1148.

[63]) a. a. O. S. 394.

64) So ist z. B. die Staatengemeinschaft des Völkerrechts eine unorganisierte Gemeinschaft, in welcher die Staaten in ihrem Verhalten den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts unterworfen sind, und in welcher die ausserdem durch Vertrag zu einem besonderen Verhalten verpflichtet werden können (particuläres Völkerrecht).

65) Vergl. Gruntzel, a. a. O. S. 390 f.

66) a. a. O. S. 22 f.

67) Vergl. die bei Velhagen a. a. O. angeführte Literatur.

68) Bayern-Württenberg, Art. 8, Deutscher Zollverein, Art. 6 und 7, Zollverein von 1867, Art. 9, § 10, Frankreich-Monaco, Art. 9, Südafrikanische Union, Art. 5, Belgien-Luxemburg, Art. 11, Danzig-Polen, Art. 15, Schweiz-Liechtenstein, Art. 11, Deutsch-östr. Entwurf, Art. 6.

69) Als Verteilungsschlüssel für die Zolleinnahmen dient gewöhnlich das Verhältnis der Bevölkerungszahlen der einzelnen Länder. Dabei kann die Grösse des Verbrauchs an eingeführten Waren in den einzelnen Ländern ebenso wie die Länge der Aussengrenzen (wegen der erhöhten Verwaltungskosten) berücksichtigt werden. Die Verteilung der Zolleinnahmen könnte auch nach demselben Verhältnis vorgenommen werden, wie es vor dem Eingehen der Zollunion bestanden hat.

70) Vergl. Martens IV, Bd. 2, S. 11.

71) De Clerq, Bd. VIII, S. 437.

72) In Strupps Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I, S. 237.

73) Vergl. Niemeyer, a. a. O. S. 19 ff.

74) Die Gliedstaaten können die Kompetenz-Kompetenz nicht besitzen, denn eine Ausweitung ihrer Zuständigkeit, etwa auf Gebiete, die zum Aufgabenkreis der Union gehören, würde dem Sinn der Union widersprechen. Besitzt aber andererseits auch die Zentralgewalt nicht die Kompetenz-Kompetenz, so müsste dies notwendig zu einer Erstarrung führen, weil die Anpassung an veränderte Verhältnisse nicht möglich wäre.

75) a. a. O. S. 43 ff.

76) Vergl. Anzilotti, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 141.

77) Vergl. Fauchille, Traité du droit international public, Paris 1926, S. 176 f; Ruck, a. a. O. S. 19; Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1928, S. 27.

78) Problem der Souveränität, S. 283.

79) a. a. O. S. 9 ff.

80) Vergl. z. B. Art. 7, 2; 9; 85, 5; 102, Ziff. 2; 113, 1, Ziff. 2 der schweiz. Bundesverfassung.

81) Niemeyer, a. a. O. S. 83, stellt in gleichem Sinne fest, dass „in dem Augenblick, in welchem Staaten die höchste Rechtszuständigkeit (Souveränität) an eine ihnen übergeordnete Stelle übertragen, ihre Gemeinschaft aufhört, völkerrechtlich zu sein und staatenrechtlichen Charakter annimmt, d. h. nicht mehr Staatenbund sondern Bundesstaat ist".

82) Jellinek, a. a. O. S. 296.

83) Vergl. Art. 1, 3 und 26 des Völkerbundsstatuts.

[84]) a. a. O.S . 241 f.

[85]) a. a. O. S. 1140.

[86]) a. a. O. S. 395.

[87]) Ausführlicher hierüber in Kapitel VIII.

[88]) a. a. O. S. 80 ff.

[89]) Vergl. noch hierzu Funck-Brentano, Précis du droit international public, Paris 1877, S. 168 und 174 f; Bosc, a. a. O. S. 24 und 132; Marchal, a. a. O. S. 153 und 217; v. Battaglia, a. a. O. S. 68; Gruntzel, a. a. O. S. 395; Velhagen, a. a. O. S. 82.

[90]) Wir folgen hier zunächst den Ausführungen von Velhagen, a. a. O. S. 62 ff, der diese Frage eingehend behandelt; Vergl. auch die bei Velhagen zitierte Literatur.

[91]) Burckhardt. Neutrale Politik, Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, Jg. 1912, S. 193 ff.

[92]) Kleen, Lois et usages de la neutralité, Paris 1898.

[93]) Vergl. Kaiser, Untersuchung über die Neutralität der Schweiz, Solothurn 1894, S. 3.

[94]) La neutralité de la Belgique, Bruxelles 1902.

[95]) L'Etat neutre à titre permanent, Paris-Bruxelles 1912; vergl. insbesondere S. 121.

[96]) Burckhardt im Anschluss an A. Baldassari (La Neutralizzazione, Roma 1912, S. 57), welcher zwischen der Fähigkeit, Krieg zu führen und dem Rechte, es zu tun, unterscheidet.

[97]) a. a. O. S. 17 und 63.

[98]) Die Genfer Protokolle von 1922 wurden nämlich im Zusammenhang mit einer Sanierungsanleihe zu Gunsten Oesterreichs abgefasst.

[99]) Zu den Verhandlungen vor dem Völkerbundsrat vergl.: S. d. N. Journal Officiel, XIIe année (1931), S. 1068 ff, No 2804/5; Schreiben der britischen Regierung an den Rat vom 10. April 1931, Annexe 1283, No C 235, M. 103, 1931, J. O. 1160.

[100]) Zur Stellungnahme Frankreichs vergl. insbesondere das Memorandum der französischen Regierung an den Völkerbundsrat vom 14. Mai 1931, S. d. N. Journal Officiel, XIIe année (1931), S. 1163 ff.

[101]) Die gleiche Behauptung wurde auch von dem Vertreter der Tschechoslowakei (Benesch) wiederholt. Aber die Frage, ob die Meistbegünstigung auch auf die Vorteile aus einem Zollunionsvertrag Anwendung finde, ist durch die internationale Praxis und den Wirtschaftsausschuss in verneinendem Sinne klar entschieden worden (vergl. S. d. N. Journal Officiel, Xe année 1929, S. 639 ff). Zur Stellungnahme der CSR vergleiche auhc das Exposé des Aussenministers Benesch, L'accord Austro-Allemand, Sources et documents Tchécoslovaques No 16, Prague 1931.

[102]) Obst, Zeitschr. f. Geopolitik, 8. Jg., S. 667; die Stellungnahme Obsts zur deutsch-österreichischen Zollunionsfrage ist merkwürdig. So schreibt er a. a. O. S. 269: „Deutsch-Oesterreich hat anlässlich des offiziellen Besuchs des Aussenministers Dr. Curtius bei jeder sich bietenden Gelegenheit ein überwältigendes Bekenntnis zum grossdeutschen Gedanken abge-

legt. Möge sich das Wort von dem ‚einen Volk in zwei Staaten' doch endlich, endlich wandeln zu dem von beiden Seiten heiss ersehnten Jubelschrei: ‚Wir sind eine Nation in einem Staate!' ". Damit sieht Obst offenbar die Zusammenkunft der deutschen und österreichischen Minister in Wien, bei welchem Anlass ja das genannte Wiener Protokoll entstanden ist, im Lichte des „Anschlusses". Nun ist aber die Frage des Anschlusses Oesterreichs an Deutschland eine politische Frage. Die Verhinderung des Anschlusses wurde in den Friedensverträgen niedergelegt und auch sonst als eine Voraussetzung des Friedens von allen Parteien (formell auch von Deutschland und Oesterreich) anerkannt. Als dann im Völkerbundsrat von verschiedenen Vertretern auf die politischen Hintergründe der geplanten Zollunion hingedeutet wurde, und wegen der mutmasslichen politischen Auswirkungen der geplanten Zollunion von einer „Friedensstörung" die Rede war, will Obst darin eine Beleidigung und eine tiefe Demütigung Deutschlands sehen, und er verlangt energisch den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund (a. a. O. S. 418 f).

[103]) Göppert, Der Völkerbund, im Handbuch des Völkerrechts, Bd. 4, Abt. 1 B, S. 370.

[104]) S. d. N.: Questions politiques VII/1931, S. 8 ff; No C. 681, M. 287, 1931/VII.

[105]) Ueber die wirtschaftliche Bedeutung der deutsch-österreichischen Zollunion vergl. Brückmann, Zwischenstaatliche Wirtschaftsprobleme im Donauraum, Diss. rer. pol. Bern 1936, S. 44—50; Major, Die Handelspolitik der Donaustaaten von 1919 bis 1935, Diss. rer. pol. 1936, S. 117 f und die dort angeführte Literatur.

[106]) P. C. P. J. I. Ser. A/B Fascicule No 41.

[107]) a. a. O. S. 89.

Literatur-Verzeichnis

Amonn: Grundzüge der Volkswohlstandslehre, Jena 1926.

Amonn: Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, Jena 1938.

Anzilotti: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.

Battaglia: Ein Zoll- und Wirtschaftsbündnis zwischen Oesterreich-Ungarn und Deutschland, Wien 1917.

Benesch: L'accord Austro-Allemand, Sources et Documents Tchécoslovaques No 16, Prague 1931.

Blumenstein: Schweiz. Steuerrecht, 1. Halbbd., Tübingen 1926.

Blumenstein: Schweiz. Zollrecht, Bern 1931.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht, Nördlingen 1878.

Bonhoeffer: Die Meistbegünstigung im modernen Völkerrecht, Berlin 1930.

Bosc: Zollallianzen und Zollunionen (deutsch von S. Schilder), Berlin 1907.

Brückmann: Zwischenstaatliche Wirtschaftsprobleme im Donauraum, Diss. rer. pol., Bern 1936.

Burckhardt: Neutrale Politik, in: Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, Jg. 1912, S. 193 ff.

Burckhardt: Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927.

Burckhardt: Einführung in die Rechtswissenschaft, Zürich 1939.

Cassel: Theoretische Sozialökonomie, 4. Aufl., Leipzig 1927.

De Clerq: Recueil des Traités de la France, Paris.

Descamps Ed.: La neutralité de la Belgique, Bruxelles 1902.

Descamps Em.: L'Etat neutre à titre permanent, Paris 1912.

Fauchille-Bonfils: Traité de droit international public, Paris 1926.

Fiore: Le droit international codifié, Paris 1911.

Fischer: Ueber das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins in: Jahrbücher für Nationalökonomie, Jge. 1864, 1866 und 1867.

Fleiner: Schweiz. Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., 1928.

Funck-Brentano: Précis du droit international public, Paris 1923.

Göppert: Der Völkerbund im Handbuch des Völkerrechts, Bd. 4, Abt. I B, Stuttgart 1938.

Gruntzel: System der Handelspolitik, 3. Aufl., Wien 1928.

Hatschek: Deutsches Reichsstaatsrecht, Berlin 1923.

Heller: Staatslehre, Leiden 1934.

Heckel: Finanzwissenschaft, Bd. II, 1911.

Hohlfeld: Zur Frage einer europäischen Zollunion, Leipzig 1928.

Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts, Hamburg 1887.

Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914.

Jessen: Art. Zoll im Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Jena 1933.

Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus, Tübingen 1911.

Kelsen: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.

Kelsen: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920.

Kaiser: Untersuchungen über die Neutralität der Schweiz, Solothurn 1894.

Kleen: Loi et usages de la neutralité, Paris 1898.

Kunz: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Stuttgart 1929.

List: Das nationale System der politischen Oekonomie (Waentig-Ausgabe), Jena 1904.

Liszt: Das Völkerrecht, 11. Aufl., Berlin 1921.

Major: Die Handelspolitik der Donaustaaten von 1919—1935, Diss. rer. pol., Bern 1936.

Marchal: Unions douanières et organisation européenne, Paris 1929.

Metternich: Mémoires, Paris 1882.

Niemeyer: Völkerrecht, Berlin und Leipzig 1923.

Nolde: Les Traités de commerce in: Recueil des cours de l'Académie de droit international, Jg. 1924, Bd. II.

Pentmann: Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Ideen und der Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Jena 1917.

Ruck: Das Schweiz. Staatsrecht, Zürich 1939.

Smith: Inquiry into the nature and cuses of the wealth of nations, London 1776.

Sommer: Neugestaltung der europäischen Handelspolitik, Wien 1935.

Strupp: Documents pour servir à l'histoire du droit des gents, Berlin 1923.

Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin 1924.

Strupp: Theorie und Praxis des Völkerrechts, Berlin 1925.

Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1928.

Triepel: Droit international et droit interne, Paris 1920.

Ullmann: Völkerrecht, Tübingen 1908.

Velhagen: Die Zollunion im Völkerrecht, Bielefeld 1932.

von Waldkirch: Völkerrecht, Basel 1926.

Weber: Der Deutsche Zollverein, Leipzig 1871.

Weddigen: Allgemeine Finanzwissenschaft, Leipzig 1938.